



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönotto- ja toteutusvaihtoehtoja pienille sekä keskisuurille kunnille

Niemi, Mervi

2016 Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönotto- ja toteutusvaihtoehtoja pienille sekä keskisuurille kunnille

Niemi, Mervi
Turvallisuusjohtamisen YAMK
Opinnäytetyö
Marraskuu, 2016

Niemi, Mervi

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönotto- ja toteutusvaihtoehtoja pienille sekä keskisuurille kunnille

Vuosi

2016

Sivumäärä

81

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa pienille ja keskisuurille kunnille käytännön toimintavaihtoehtoja ja -malleja, joilla kunnat voivat ottaa käyttöön ja toteuttaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa toiminnassaan. Tutkimuksen lähestymistavaksi valikoitui konstrukttiivinen tutkimus, jonka tulosten soveltuvuutta käytäntöön arvioi Pudasjärven kaupungin johtoryhmä. Arviointi toteutettiin ryhmähaastatteluna ja se tuotti kehitettyjen mallien lisäksi muutamia uusia käytännön sovelluksia.

Kokonaisvaltaisen riskienhallintaa lähestyttiin Ilmosen, Kallion, Koskisen ja Rajamäen (2010, 77-82) käyttöönottoprosessin mukaisesti, jonka vaiheita ovat tavoitetilän määrittely, organisaatiotasosta ja osallistujista päättäminen, aikataulutusta ja kytkeytyminen suunnitteluprosessiin, työskentelyn vaiheistaminen sekä kytkentä keskeisiin johtamisen prosesseihin. Jokaiseen prosessin vaiheeseen tuotettiin tutkimuksessa useita vaihtoehtoja, joiden toteutuskelpoisuutta arviointiryhmä arvioi.

Arviointiryhmänä toiminut johtoryhmä löysi vaihtoehtoja itselleen toteutuskelpoiset mallit. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteeksi he asettivat riskienhallinnan tulosten soveltamisen päätöksenteossa ja tulevaisuuden suunnittelussa. Riskienhallinnan koordinoivaksi ryhmäksi valikoitui johtoryhmä asemansa vuoksi vahvennettuna muutamalla sisäisellä asiantuntijalla. Riskienhallinnan tulee kattaa koko kuntakonserni sekä keskeisiin riskeihin liittyvät toimittajat. Riskienhallinnan aikataulu kytkeytyy Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaisiin aikatauluihin, eli raportointi toteutetaan osavuosisikatsauksissa ja toimintakertomuksissa. Riskienkartoitus ja arviointi toteutetaan kerran vuodessa talousarvion valmistelun yhteydessä. Tämän lisäksi johtoryhmä seuraa riskien tilannetta neljännesvuosittain ja kerran vuodessa laatii itsearvioinnin riskienhallinnan toteutumisesta. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessin vaiheiksi valikoituivat riskien kartoitus ja analyysi, yhteisen näkemyksen muodostaminen keskeisistä riskeistä, toimenpiteiden laatiminen keskeisimmille riskeille, raportointi ja seuranta sekä itsearviointi ja kehittäminen. Riskienhallinnan liittämisestä päätöksentekoprosessiin sekä strategiseen suunnitteluun arviointiryhmä totesi, että kokonaisvaltaisuus toteutuu parhaiten siten, että riskienhallinta on osa johtamista ja toimintaa näiden prosessien taustalla eikä siitä tehdä erillistä toimintaa kyseisiin prosesseihin.

Asiasanat: Riskienhallinta, kunta, julkinen sektori, konstrukttiivinen tutkimus, ryhmähaastattelu

Niemi, Mervi

Alternative ways to implement risk management in small and medium sized municipalities

Year	2016	Pages	81
------	------	-------	----

The aim of this thesis is to produce alternative ways to implement risk management in small and medium -sized municipalities. The thesis applies a constructive research approach involving evaluation of results. The evaluation was conducted as a group interview for the management team of the Town of Pudasjärvi and it produced some further implementation of risk management procedures.

Risk management was approached through the process of risk management implementation by Ilmonen, Kallio, Koskinen and Rajamäki (2010, 77-82). Process phases are defining the target, deciding of organization levels and other participants, defining timetables and linkage to planning procedures, phasing risk management procedures and defining linkages to common management processes. 3-5 variations on how to implement risk management were developed for every phase of the risk management implementation process. The task of the evaluation group was to estimate how well these variations are compatible with real-life municipality work.

The management team as evaluation group found suitable variations for themselves as follows. The target of risk management was set to implementing the results of risk management in decision-making and future-planning. The management team with a few internal experts was established as a coordinating group of risk management due to their leading position in the organization. Risk management covers not only the municipality concern but also the suppliers linked to crucial risks. The timetable of risk management is similar to the guidelines of the Association of Finnish Local and Regional Authorities. According to these recommendations the reporting of risk management is performed in quarterly and annual reports. The identification and assessment of risks is executed at the same time as preparing the budget. Furthermore, the management team monitors risks quarterly and carries out self-assessment procedures once a year. The process of risk management is formed from the identification and analysis of risks, forming mutual understanding of crucial risks, controlling, reporting and monitoring risks as well as self-assessment procedures and continuous improvement. Lastly the evaluation group stated that risk management procedures are best implemented in decision-making and strategic planning, if risk management is part of every-day management and not a separate phase of those processes.

Keywords: Risk management, municipality, public sector, constructive research, group interview

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Tutkimuksen tavoite ja rajaukset	7
3	Tutkimuksen lähtökohdat	8
3.1	Konstrukttiivinen tutkimus	8
3.2	Tutkimusmenetelmät	9
3.3	Opinnäytetyön eteneminen ja menetelmien soveltaminen	10
3.4	Arviointiryhmän valinta ja ryhmähaastattelun toteutus	10
4	Määritelmiä riskienhallinnasta ja kunnallishallinnosta	10
5	Kunnallinen päätöksenteko ja strateginen suunnittelu	13
5.1	Kunnallinen päätöksentekoprosessi	13
5.2	Kunnallinen strategiaprosessi	14
5.3	Kunnallinen taloussuunnitteluprosessi ja sen linkittyminen strategiseen suunnitteluun	16
6	Aiempi tutkimus: kokonaisvaltaisen riskienhallinnan nykytila kunnissa	16
6.1	Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tila kunnissa vuonna 2010	17
6.2	Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tila kunnissa vuosina 2012 - 2013	17
7	Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viisivaiheinen käyttöönottoprosessi	18
7.1	Tavoitetilan määrittely kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa	20
7.2	Osallistujista ja laajuudesta päättäminen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa	22
7.2.1	Organisaatiotasot ja vastuut riskienhallinnan osallistujista ja laajuudesta päätettäessä	22
7.2.2	Kuntalain määräykset ja muut suositukset riskienhallinnan osallistujista ja laajuudesta päätettäessä	25
7.3	Aikataulus ja kytkeytyminen suunnitteluprosessiin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa	25
7.4	Riskienhallinnan työskentelyn vaiheistaminen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa	27
7.4.1	Riskienhallinnan vaiheistaminen	27
7.4.2	Ohjeet ja määräykset liittyen riskienhallinnan raportointiin kunnissa ..	28
7.5	Riskienhallinnan integrointi kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa	29
8	Tutkimuksen tulokset	29
8.1	Tavoitetilan määrittely pienissä tai keskisuurissa kunnissa	30
8.2	Riskienhallintaan osallistujat ja laajuus pienissä ja keskisuurissa kunnissa ...	31
8.3	Riskienhallinnan aikataulus ja kytkeytyminen suunnitteluprosessiin pienissä ja keskisuurissa kunnissa	36

8.4	Riskienhallinnan työskentelyn vaiheistaminen pienissä ja keskisuurissa kunnissa	39
8.5	Riskienhallinta osaksi pienen ja keskisuuren kunnan keskeisiä prosesseja	42
9	Tutkimuksen tulosten arviointi	46
9.1	Tavoitetilan määrittelyn arviointi.....	46
9.2	Riskienhallinnan osallistujat ja laajuus -vaihtoehtojen arviointi	47
9.3	Riskienhallinnan aikataulujen ja suunnitteluprosessiin kytkeytymisen arviointi	49
9.4	Riskienhallinnan työskentelyn vaiheistamisen arviointi	50
9.5	Riskienhallinnan integroinnin arviointi	51
10	Johtopäätökset	52
	Lähteet	56
	Kuvat.....	59
	Liitteet	60

1 Johdanto

Suomessa kaupunkien ja kuntien organisaatioissa kokonaisvaltainen riskienhallinta on uusi menettelytapa. Suomen hallitus linjasi kuntalakia koskevassa esityksessään (HE 24/2012, 9), että lainmuutosten käyttöönotolla pyritään lisäämään kuntien taloudenhoidon vakautta ja ennustettavuutta velvoittamalla kunnat arvioimaan asianmukaisesti toimintaansa ja siihen mahdollisesti liittyviä riskejä. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat kuntalain määräykset tulivat voimaan 1.1.2014.

Suomen Kuntaliitto on selvittänyt vuosina 2012-2013 riskienhallinnan tilaa kunnissa. Tilanne ei tällöin näyttänyt kovin ruusuiselta. Kuntien riskienhallinnan taso todettiin olevan melko heikko. Puutteita oli mm. riskienhallinnan vastuiden jakamisessa, raportoinnissa ja järjestelmällisyydessä. Lisäksi tutkimuksessa todettiin, että riskienhallinta ei useinkaan kata kaikkia riskienhallinnan prosessin osa-alueita. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014).

Suuret kunnat ja kaupungit ovat osittain voineet varautua kuntalain uuteen vaatimukseen riskienhallinnan toteuttamisesta palkkaamalla henkilön, joka vastaa riskienhallinnan organisoinnista ja kehittää toimintaa. Pienet ja keskisuuret kunnat kamppailevat kuitenkin pienentyvien talousarvioiden kanssa järjestääkseen kuntalaisille lakisääteiset palvelut, eikä niillä ole varaa resursoida erikseen henkilötöyvuosia riskienhallinnan kehittämiseen. Tällä opinnäytetyöllä pyritäänkin löytämään vaihtoehtoisia toimintatapoja pienille ja keskisuurille kunnille toteuttaa ja kehittää riskienhallintaa nykyisillä voimavaroilla.

Tämän opinnäytetyön rakenne on seuraava: ensin esitellään tutkimuksen tavoite ja tutkimuksen rajaukset. Seuraavaksi pohditaan teoreettista taustaa ja esitellään tutkimuksen eteneminen. Kolmanneksi määritellään tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja esitellään kuntaorganisaatiolle tyypillisiä piirteitä ja prosesseja. Tämän jälkeen luodaan lyhyt katsaus kuntien riskienhallinnasta tehtyihin aikaisempiin tutkimuksiin. Seitsemännessä luvussa esitellään viisivaiheinen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessi, jonka jälkeen kehitetään pienten ja keskisuurten kuntien riskienhallintaa kyseisen prosessin mukaisessa järjestyksessä. Kehittäminen on rakentunut siten, että jokaiseen prosessin vaiheeseen on laadittu 3-5 toteutusvaihtoehtoa, joita Pudasjärven kaupungin johtoryhmä arvioi suhteessa toteutusmahdollisuuksiin. Toteutusvaihtoehtojen arviointi on kuvattu kappaleessa yhdeksän.

2 Tutkimuksen tavoite ja rajaukset

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on laatia esitys siitä, miten pienet kunnat voivat tehokkaasti yhdistää riskienhallinnan osaksi kunnan nykyistä toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta -prosessia.

Yksityiskohtaisemmat tutkimuskysymykset:

- 1) Mitä organisatorisia vaihtoehtoja on johtaa, kehittää ja arvioida riskienhallintaa pienissä ja keskisuurissa kunnissa? Tästä on tavoitteena laatia 3-5 vaihtoehtoista mallia.
- 2) Talousarviossa määritellään vuosittain keskeiset kunnan tavoitteet. Miten tavoitteiden riskienhallinta sisällytetään toiminnan ja talouden suunnittelu ja seuranta -prosessiin?

Tutkimuksesta rajataan pois sopivien menetelmien valitseminen ja esitteleminen.

3 Tutkimuksen lähtökohdat

Opinnäytetyön tavoitteena on luoda kunnissa käytäntöön sovellettava malli siitä, miten riskienhallinta voidaan yhdistää nykyisiin prosesseihin. Opinnäytetyö on luonteeltaan kvalitatiivinen.

3.1 Konstruktiivinen tutkimus

Konstruktiivinen tutkimus soveltuu lähestymistavaksi sellaiselle opinnäytetyölle, jonka tavoitteena on luoda konkreettinen, käytäntöön sovellettava malli. Konstruktiivisen tutkimuksen keinoin pyritään luomaan käytännön ongelmaan ratkaisu hyödyntämällä olemassa olevaa teoreettista tietoa ja tutkimuksen aikana kerättävää empiiristä tietoa. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 65-66).

Konstruktiivinen tutkimus voi olla joko kvalitatiivinen tai kvantitatiivinen tutkimus, mutta myös yhdistelmä molempia (Adekunle 2011, 579). Tutkijan rooli konstruktiivisessa tutkimuksessa voi olla kohdeorganisaation tukihenkilö muutoksessa tai oppimisen edistäjä. Roolista riippumatta on tärkeää sisällyttää tutkimukseen kohdeorganisaation ja tutkijan välinen tiivis yhteistyö. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 68).

Kasanen, Lukka ja Siitonen (1993, 246) esittelevät konstruktiivisen tutkimuksen kuusivaiheisen etenemisprosessin. Prosessi alkaa tutkimusongelman selkeällä määrittelyllä ja kysymyksen asettelulla. Tämän jälkeen tutkimusongelman aiheen ympäriltä etsitään teoreettista tietoa ja ymmärrystä käytännöstä. Kolmantena vaiheena on laatia ratkaisuvaihtoehtoja ongelman ratkaisemiseksi, mikä onkin konstruktiivisen tutkimuksen keskeinen osuus. Ratkaisun tuottamisessa tutkija tuottaa ratkaisut yhdistelemällä teoreettista tietoa uudella tavalla huomioiden käytännön toteutuksen (Adekunle 2011, 583).

Neljännessä prosessin vaiheessa pyritään osoittamaan, että ratkaisu toimii myös käytännön tasolla. Tässä vaiheessa voi soveltaa eri tyyppisiä työkaluja, joita ovat (Adekunle 2011, 585) ratkaisujen tarkasteleminen ja arvioiminen usean tutkijan voimin, mittausdataan perustuva varmennus, erilaisten menetelmien yhteneväinen lopputulos sekä metodologinen varmennus-tapa.

Viidennessä prosessivaiheessa kuvataan ratkaisujen ja teorian välisiä kytkentöjä sekä pyritään osoittamaan valitun ratkaisun uutuusarvo. Tässä vaiheessa tulisi niin ikään perustella ja arvioida valittu vaihtoehto. Adekunle (2011, 587) korostaa, että teoriakytkentöjen todentaminen edellyttää tutkimusprosessin ja tulosten tarkkaa dokumentointia. Viimeisenä prosessin vaiheena on arviointi siitä, kuinka laajalle ratkaisua voidaan soveltaa ja mitä jatkotutkimuksia aiheen ympärillä olisi hyvä tehdä (Adekunle 2011, 587).

3.2 Tutkimusmenetelmät

Tässä opinnäytetyössä käytetään kahta tutkimusmenetelmää, joita ovat dokumenttianalyysi ja ryhmähaastattelu teemahaastatteluna. Seuraavassa esitellään, missä prosessinvaiheessa näitä menetelmiä sovelletaan.

Dokumenttianalyysin tarkoituksena on tehdä johtopäätöksiä kirjallisesta aineistosta. Dokumentteihin voidaan lukea kaikki tutkittavaan asiaan liittyvä kirjoitettu, puhuttu tai kuvattu materiaali. Dokumenttianalyysin tavoitteena on lisätä tietoa tutkittavaan asiaan liittyen sekä tehdä selkeitä johtopäätöksiä. Tutkijan tehtävänä on niin ikään pyrkiä yhdistelemään eri havainnoista kokonaisuuksia, jotka yhdessä tuottavat ratkaisuja tutkimusongelmaan. Dokumenttianalyysin haasteena on lähdekritiikki: mihin tarkoitukseen dokumentti on laadittu ja kenen toimesta sekä miten nämä seikat vaikuttavat dokumentin tietojen oikeellisuuteen. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 43; 136-144).

Ryhmähaastattelussa tutkija haastattelee noin 6-12 hengen ryhmää. Haastattelun pohjalla voi olla teemoja, joiden avulla tutkija johdattelee ryhmää keskustelemaan halutuista aiheista. Tutkijan rooli haastattelussa voi olla tarkkailija tai hän voi myös osallistua keskusteluun. Tärkeää on kuitenkin haastattelun dokumentointi. Ryhmähaastattelu on omiaan myös kehittämistoiminnassa, sillä ryhmän jäsenet voivat keskustelun avulla tuottaa uudenlaisia näkökulmia verrattuna yksilöhaastatteluun. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 42-43; 112).

Teemahaastattelussa tutkija ei ole laatinut etukäteen tarkkaa kysymyslistaa. Tutkijalla on kuitenkin tiedossa haastattelun aihepiirit eli teemat, joiden avulla hän ohjaa keskustelua. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 203).

3.3 Opinnäytetyön eteneminen ja menetelmien soveltaminen

Tämä opinnäytetyö etenee Kasasen, Lukan ja Siitosen (1993, 246) kuvaamaan konstruktivisen tutkimuksen prosessin mukaisesti. Tutkimusongelmaksi jäsenyi tavoite luoda malli siitä, miten pienet kunnat voivat yhdistää riskienhallinnan osaksi nykyisiä prosesseja. Ymmärrystä ja tietoa lisätään dokumenttianalyysin avulla tutustumalla aikaisempaan teoriaan ja tutkimustietoon aiheesta. Tutkimusongelmaan laaditaan ratkaisuja siten, että jokaiseen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessin vaiheeseen laaditaan 3 - 5 toteutusvaihtoehtoa.

Ratkaisuvaihtoehtojen toimivuutta testataan konstruktivisen tutkimuksen neljännessä vaiheessa. Tässä opinnäytetyössä toteutusvaihtoehtojen testaus tapahtuu haastattelemalla Pudasjärven kaupungin johtoryhmää, joka arvioi toimintavaihtoehtojen käytännön toteutusmahdollisuuksia. Johtoryhmä voi valita halutessaan vaihtoehtoista omaa toiminnassaan toteutukseen sovellettavat vaihtoehdot. Arviointien raportoinnin yhteydessä osoitetaan vaihtoehtojen kytkennät teoriaan ja perustellaan niiden uutuusarvoa. Opinnäytetyön lopuksi arvioidaan tuloksia ja sitä miten laajalle malli on sovellettavissa.

3.4 Arviointiryhmän valinta ja ryhmähaastattelun toteutus

Tämän opinnäytetyön tuloksena tuotettuja toimintavaihtoehtoja arvioi Pudasjärven kaupungin johtoryhmä. Kuntaliiton väestötietojen mukaan Suomessa on pieniä, alle 10 000 asukkaan kuntia, 214 kappaletta eli hieman yli kaksi kolmasosaa kaikista Suomen kunnista (Väestötiedot 2016). Pudasjärven kaupungin asukasluku oli 31.12.2015 noin 8 200 asukasta, minkä perusteella voidaankin sanoa kaupungin olevan keskivertosuomalainen kunta.

Kunnan johtoryhmän muodostavat kaupunginjohtaja, hallintojohtaja, kehittämisjohtaja, ope- tus- ja sivistysjohtaja, tekninen johtaja, Oulunkaaren kuntayhtymän johtaja sekä johtoryh- män sihteeri palvelusuunnittelija. Johtoryhmä edustaa keskivertosuomalaista johtoryhmää niin koostumuksensa kuin osaamisensa puolesta. Haastatellut henkilöt on esitelty liitteessä 1.

Ryhmähaastattelu toteutettiin 18.10.2016 Pudasjärvellä. Johtoryhmän jäsenistä Oulunkaaren kuntayhtymän johtaja ei ollut paikalla. Ryhmähaastattelu toteutettiin teemahaastatteluna. Haastattelun teemat ovat liitteessä 2.

4 Määritelmiä riskienhallinnasta ja kunnallishallinnosta

Tämän opinnäytetyön keskeisiä termejä ovat riskienhallinta ja kokonaisvaltainen riskienhal- linta, kunnan hallinto-organisaatio, kuntastrategia ja kunnan talousarvio. Muita käytettyjä termejä ja määritelmiä on kuvattu liitteessä 3.

Riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että organisaatio saavuttaa tavoitteensa. Riskienhallinnan toimintoja ovat riskien tunnistaminen, analysointi, arviointi, käsittely, kontrollointi sekä rahoitustoimenpiteiden hallinta. Riskienhallinta on tulevaisuuteen katsomista ja tulevaisuudessa tapahtuviin asioihin varautumista. (Leppänen 2006, 120-121; Kuusela & Ollikainen 2005, 35). Kirjanpitoliiiton kuntajaosto (2013, 20) painottaa tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen liittyvässä yleisohjeessaan edellisen määritelmä lisäksi, että menetelmien tulee olla järjestelmällisiä sekä riskienhallinta sisältää menettelyjä säännönmukaiseksi raportoimiseksi.

Riskienhallinta linkittyy organisaation strategiaan, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Riskienhallinta on prosessi, jota toteutetaan kaikilla organisaation tasoilla. Tavoitteena on tunnistaa sellaisia epävarmuustekijöitä, jotka voivat toteutuessaan vaikuttaa, negatiivisesti tai positiivisesti, organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi tavoitteena on hallita havaittuja riskejä. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa painopiste siirtyy yksittäisten riskien hallinnasta merkittävien riskien hallintaan. Osana kokonaisvaltaista riskienhallintaa on myös riskienhallinnan prosessin jatkuva kehittäminen sekä itse riskienhallinnan toteuttamisen arviointi ja seuranta. (Alfan ym. 2008, 85-89; Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 126).

Kokonaisvaltaisuus riskienhallinnassa näkyy myös siinä, että riskejä ei tulisi enää tarkastella yksittäisinä, esimerkiksi operationaalisina riskeinä, vaan tarkastelu tulisi olla holistista ja huomioida kaikkien osa-alueiden riskit kokonaisvaltaisen näkemyksen aikaansaamiseksi (Paape & Speklé 2012, 534).

Kuntaliitto tulkitsee kuntalain vaatimusta riskienhallinnasta antamassaan suosituksessa (9.12.2013, 3-7). Riskienhallinnan olisi hyvä perustua järjestelmälliseen ja dokumentoituun toimintatapaan ja mallina voi käyttää yleisesti hyväksyttyjä viitekehyksiä. Suosituksessa painotetaan, että riskienhallintaa ei saa erottaa muusta toiminnasta, vaan sen tulee olla osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista.

Riskienhallinnan toiminnan tulisi keskittyä merkittävimpiin riskeihin, jotka uhkaavat tavoitteiden saavuttamista tai toimintaa yleensä (HE 24/2012, 12). Kokonaisvaltaisuutta Kuntaliiton suosituksessa (9.12.2013, 7) kuvataan siten, että riskienhallintaa toteutetaan kaikissa kunnan toiminnoissa ja ulkoistetuissa palveluissa sekä riskienhallinta ulottuu kaikkiin riskiluokkiin.

Kuntaliitto määrittelee suosituksessaan (9.12.2013, 7) erityisesti kolme prosessia, joissa riskienhallintaa kunnissa tulisi toteuttaa. Ensiksi toimintaympäristöön liittyviä ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä tulisi arvioida, analysoida ja laatia toimenpidesuunnitelmat

riskien hallitsemiseksi talousarvion laatimisen yhteydessä. Toiseksi riskiarviointi tulisi suorittaa merkittävien päätösten valmistelujen yhteydessä. Kolmanneksi riskienhallinnan tuloksellisuutta tulisi arvioida tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä.

Kuntien koko vaihtelee ja kuntien toimintatavat sekä toimintaympäristöt ovat erilaisia ja niihin liittyvät riskit eroavat kuntien välillä. Näin ollen myös kuntien riskienhallinta tulisi sovittaa kunkin kunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin. Sovittaminen tarkoittaa puolestaan erilaisia tapoja toteuttaa kokonaisvaltainen riskienhallintaa: pienissä kunnissa riskienhallinnan prosessien ja muodollisuuksien vaatimukset voivat olla vähäisemmät kuin suurissa kunnissa. Toteutusta pohdittaessa on aina harkittava kustannusten ja hyötyjen välistä suhdetta. (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014, 263).

Kunnan organisaatio muodostuu päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallinto-tehtäviä tekevistä virastoista, palveluja tuottavista laitoksista ja kunnan omistamista yhtiöistä. Toimielimet ovat poliittisia päätöksentekuelimiä, jossa vaaleilla valitut, kuntalaisia edustavat luottamushenkilöt käyttävät kunnan päätösvaltaa. Virastojen henkilöstö on kunnan palveluksessa olevaa henkilöstöä, jotka ovat virka- tai työsuhteessa kuntaan. Kunnalliset ylimmät päätöksentekuelimet ovat kunnanhallitus sekä kunnanvaltuusto. Näiden lisäksi vain tarkastuslautakunta on pakollinen kunnallinen toimielin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 16-18).

Kunnanvaltuusto valitaan vaaleilla joka neljäs vuosi. Valtuusto valitsee keskuudestaan hallituksen ja lautakuntien ja/tai valiokuntien jäsenet. Kunnanhallitus johtaa kunnan hallinnon päivittäistä toimintaa ja valmistelee valtuustolle päätöksiä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 69-70).

Kunnat voivat valita miten toteuttavat kunnanvaltuuston ja -hallituksen lisäksi kunnallishallintoa. Yleisin malli on lautakuntamalli, jossa lautakunnat valmistelevat oman toimialansa talousarvioesityksen sekä järjestävät ja valvovat oman alansa toimintaa. Valiokuntamalli on uusi malli, jossa valiokuntien vastuu on pienempi kuin lautakuntien. Valiokunnat eivät ole päättäviä elimiä kuten lautakunnat, vaan niiden pääasiallinen tehtävä on osallistua päätöksenteon valmisteluun. Valiokuntamallin odotetaan lisäävän päätöksenteon jämäkkyyttä siten, että kunnanvaltuusto palauttaa vähemmän asioita valmisteluun kuin pelkästään viranhaltijan valmistelemista päätöksistä.

Kuntien päivittäistä johtamista varten on usein kunnissa johtoryhmä, jonka jäseniä ovat kunnanjohtaja sekä toimialojen johtavat virkamiehet. Joskus johtoryhmään kuuluu myös johtavia luottamushenkilöitä, joita ovat esimerkiksi kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajat. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 72).

Toimialajohtajat ovat oman toimialueensa ylimpiä johtavia virkamiehiä. Toimialat vaihtelevat kunnittain, mutta esimerkiksi toimialoja voivat olla opetustoimi, tekninen toimi, terveydenhuolto, hallintotoimi ja elinkeinotoimi.

Kuntastrategiassa ilmaistaan kunnan pitkän aikavälin tavoitteet. Strategia laaditaan yleensä yhteistyössä johtavien virkamiesten ja poliittisen johdon eli luottamushenkilöiden kanssa. Lyhyen aikavälin tavoitteet asetetaan talousarviossa. Talousarvio ja taloussuunnitelma yhdessä sisältävät 3 vuoden talouteen ja tavoitteisiin liittyvän suunnitelman. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 73).

5 Kunnallinen päätöksenteko ja strateginen suunnittelu

Tässä kappaleessa kuvataan keskeiset kunnan hallintoon liittyvät prosessit, joita ovat päätöksentekoprosessi sekä strategiaprosessi. Tämän jälkeen linkitetään ne yhteen kunnallisen taloussuunnitteluprosessin kanssa.

5.1 Kunnallinen päätöksentekoprosessi

Kunnan päätöksentekoprosessi voidaan jakaa viiteen vaiheeseen, joita ovat vireille tulo, valmistelu, päätöksenteko, tiedoksianto sekä täytäntöönpano. Vireille tulo tarkoittaa esimerkiksi kuntalaiselta tulevaa ehdotusta toiminnan parantamiseksi, lakimuutosta joka aiheuttaa muutoksia toimintaan tai muu toimintaan vaikuttava seikka. Valmistelulla tarkoitetaan prosessin vaihetta, jossa virkamiehet valmistelevat vireille tulleesta asiasta päätösesityksen. Päätösesityksessä pohditaan usein eri vaihtoehtoja ja kustannusvaikutuksia. Itse päätöksenteko tapahtuu kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston toimesta, riippuen asiasta. Tiedoksianto tapahtuu aina asianosaisille ja tiedoksiantoon liitetään mukaan valitusosoitus. Täytäntöönpano tarkoittaa itse päätöksen kohteena olevan toiminnan tekemistä käytännössä. (Kunnan päätöksenteko 2014).

Kuntalaissa (10.4.2015/410, 14§; 38§-39§) säädellään kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen tehtävät ja asiat, joista niiden on tehtävä päätöksiä. Kunnat tarkentavat tehtävänjakoa laatimallaan hallintosäännöllä. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että kunnanvaltuusto päättää kunnan strategiasta, talousarviosta ja hallintosäännöstä sekä eri periaatteista (Kuntalaki 10.4.2015/410, 14§). Kunnanhallituksen tehtävänä on puolestaan vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, valtuuston päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä edustaa kuntaa työnantajana (Kuntalaki 10.4.2015/410, 39§). Kunnanjohtajan ja viranhaltijoiden tehtävänä on valmistella päätöksiä niin kunnanhallitukselle kuin kunnanvaltuustollekin.

5.2 Kunnallinen strategiaprosessi

Kuntalaissa (10.4.2015/410, 14§) on määritelty strategiasta ja toiminnan suuntaviivoista päättäminen kunnanvaltuuston vastuulle. Käytännössä päätöksentekoon liittyy valmistelua, jonka jälkeen luottamuselin päättää asiasta. Kunnasta riippuu kuka tai mikä elin asioita valmistelee. Keskeisenä riskinä kunnallisen päätöksenteon järjestelmässä on, että luottamusmiesten pitäisi päättää toimintaan liittyvistä linjauksista, kuten strategiasta ja budjetista, mutta he keskittyvät helposti ymmärrettäviin ja käsiteltäviin toimintaan liittyviin yksityiskohtiin (Rannisto 2005, 18).

Julkishallinnossa ei ole itsestään selvyyttä se, ketä strategian luomisprosessiin osallistuu tai miten strategiaprosessi ylipäätään toteutetaan. Näin ollen strategiaprosessia ennen on suunniteltava millä tavalla ja millä aikavälillä strategia luodaan ja tarkastellaan uudelleen (Rannisto 2005, 73). Blair (2004) korostaa myös omassa tarkastelussaan sitä, että strategiaprosessin tehokas toteutuminen edellyttää tarkkaa kuvausta prosessiin osallistujien rooleista ja keskinäisistä valtasuhteista sekä tehtävistä. Hän jatkaa, että kuvausten tulisi olla myös kaikkien osallistujien tiedossa (Blair 2004).

Strategiaprosessissa voidaan käyttää apuna ulkopuolisia konsultteja ja heidän roolinsa vaihtelee sopimuksen mukaan. Yleensä konsultin roolina on toimia prosessin vetäjänä, erilaisten metodien ja toimintatapojen opastajana tai sparraajana. Konsultit osallistuvat harvemmin itse analysointiin tai strategiavalintoihin. (Drumaux & Goethals, 2007).

Rannisto (2005, 101 - 102) esittelee tiimalasimallin kunnan tai kaupungin strategisen johtamisen ideaalimalliksi oikein toteutettuna. Valmistelu tapahtuu kunnanjohtajan ja johtoryhmän toimesta siten, että valmistelussa kuullaan niin henkilöstöä kuin luottamushenkilöstöorganisaatiotakin. Strategian valmisteluun liittyy paradoksi: mitä suurempi joukko on valmistelemassa strategiaa, sitä suurpiirteisempi ja käytännöstä kauempana strategia on. Tämä suuri joukko on kuitenkin sitoutuneempi strategian valmisteluun kuin ne, jotka eivät ole osallistuneet valmisteluun. Mikäli strategiaa valmistelee pieni ydinryhmä, saadaan strategiasta joka päiväiseen johtamiseen soveltuva käytännönläheinen työkalu, mutta strategiaan sitouttaminen on haastavaa. Tiimalasimallilla pyritään siihen, että organisaatiossa mahdollistetaan suuremman joukon osallistuminen luomiseen, mutta pieni ryhmä on vastuussa tiedon keräämisestä.

Tällä osallistavalla menetelmällä on etunsa. Strategian toteuttaminen helpottuu, kun osallistujia on laajasti eri organisaatio ryhmistä. Lisäksi työntekijöiden mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhön lisääntyvät ja tällä on selkeä yhteys lisääntyvään työhyvinvointiin. Luottamus-

henkilöt keskittyvät todennäköisemmin suurempiin linjauksiin päätöksenteossa, eivätkä ainoastaan pieniin yksityiskohtiin. Lisäksi luottamushenkilöiden laaja osallistuminen strategian valmisteluun vähentää tulevien päätösten palautumista valmisteluun, kun niiden linjauksista on päätetty jo strategian valmisteluvaiheessa. Valmisteluun osallistujat tunnistavat erilaisia vaihtoehtoja päätöksentekoa ja päätöksenteon valmistelua varten, joita on pohdittu strategiatyön aikana. Viimeisenä etuna tunnistetaan selkeän raamin antaminen johtamiselle strategian valmistelun yhteydessä. (Rannisto 2005, 190 - 191).

Tiimalasimallin heikkouksiksi voidaan lukea se, että malli vaatii enemmän aikaa ja osallistumista luottamushenkilöiltä. Niin ikään onnistuakseen, luottamushenkilöiden tulee hallita strategiasta puhuminen ja laajojen kokonaisuuksien ymmärtäminen. Mallissa korostetaan niin ikään lähijohtamista, mikä kunnissa aiheuttaa omat haasteensa. (Rannisto 2005, 190).

Kunnallinen strategiaprosessi voidaan jakaa neljään eri vaiheeseen, joita ovat valmisteluvaihe, hyväksymisvaihe, toteutusvaihe sekä seuranta- ja arviointivaihe (Strategiaprosessi 2016). Valmisteluvaiheeseen osallistujat vaihtelevat kunnittain. Hyväksyminen etenee kuntalain (10.4.2015/410) mukaisesti siten, että kunnanhallitus esittää strategiaa kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi. Toteutusvaiheessa virkamiehet toteuttavat strategiaa työssään, mutta myös kunnanhallitus ja kunnanvaltuusto tehdessään päätöksiä. Useissa kunnissa seuranta tapahtuu toimintakertomuksissa ja osavuosisikatsauksissa raportoinnin muodossa.

Kunnallisen strategiaprosessin haasteeksi Pauni (2008, 32-34) mainitsee erityisesti henkilöstön sitouttamisen tavoitteiden saavuttamiseen. Keskijohdon ja lähiesimiesten rooli painottuu erityisesti strategian jalkauttamisessa. Niin ikään toimialajohtajien tulee varmistaa, että toimialojen vuosittaiset tavoitteet ovat yhdensuuntaiset strategian kanssa sekä saavutettavissa olemassa olevilla resursseilla.

Kunnan strategiakausi määräytyy usein vaalikauden mittaiseksi (Virtanen & Stenvall 2010, 127). Kunnanjohtajat kritisoivat kautta liian lyhyeksi Ranniston tutkimuksessa (2005, 113), sillä tällöin strategia asetetaan neljäksi vuodeksi ja käytännössä toteutusaikaa laatimisprosessin jälkeen jää kaksi vuotta. Uudet luottamushenkilöt otetaan vastaan aloittamalla perehdytys päivittämällä strategiaa tai uuden strategian luomisella. Tällä tavoitellaan luottamushenkilöiden sitoutumista strategian toteuttamiseen ja näin pyritään välttämään ristiriidat strategian toteuttamisen ja esimerkiksi myönnettyjen määrärahojen kanssa (Rannisto 2005, 78).

Kunnissa strategiaprosessi linkittyy vahvasti talousarvioprosessiin ja usein unohdetaan muut tavoitteet talouteen liittyvien tavoitteiden viedessä suurimman roolin. Mikäli strategia

perustuu liialti talousarvioprosessiin, on suuri riski, että strategiasta ja strategian toteuttamisesta tulee tilinpäätöskausittain tempoilevaa ja muuttuvaa toimintaa ilman pitkäjänteistä katsantokantaa (Rannisto 2005, 130 - 147).

Strategisten tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi johdon tehtävänä on seurata ja arvioida strategian toteutumista säännöllisesti. Seuranta helpottavat tavoitteille määritellyt mittarit ja mittareille tavoitetasot. (Pauni 2008, 36-37).

5.3 Kunnallinen taloussuunnitteluprosessi ja sen linkittyminen strategiseen suunnitteluun

Kuntastrategia on kunnan taloussuunnittelun perusta, sillä talousarvio on asiakirja, jonka kautta strategia jalkautetaan vuosittaisiin toiminnan ja talouden tavoitteisiin. Talousarvio on jalkauttamisen lisäksi strategian arvioinnin ja seurannan väline ja sisältää vähintään kolmen vuoden taloussuunnitelman. Jotta talousarvio toimii seurannan välineenä, tulisi luoda järjestelmä, jossa on sovittu kuka seuraa mitäkin tietoa, kuka raportoi ja milloin sekä miten poikkeamiin reagoidaan. (Pauni 2008, 44; Kuntalaki 10.4.2015/410, 110§).

Strategiaprosessi ja taloussuunnitteluprosessi linkittyvät toisiinsa myös aikataulullisesti. Vuoden ensimmäisellä neljänneksellä valmistellaan toimintakertomusta ja tilinpäätöstä keräämällä tietoja edelliseltä tilikaudelta. Toimintakertomuksessa arvioidaan yleensä myös strategian toteutumista ja tähän liittyvien tavoitteiden toteutumista. Vuoden toisella neljänneksellä aloitetaan seuraavan vuoden talousarvion valmistelu. Tässä vaiheessa kuntien on hyvä myös tarkastella strategiaa ja tulisiko sitä hienosäätää tulevaa vuotta ajatellen. Näin ollen strategiaan kirjatut muutokset on mahdollista huomioida seuraavan vuoden talousarviossa. Heinäkuun ja syyskuun välisenä aikana seuraavan vuoden talousarviota kirjoitetaan ja tehdään laskelmia. Tässä vaiheessa määritellään myös strategiset tavoitteet seuraavalle kaudelle. Vuoden viimeisellä neljänneksellä seuraavan vuoden talousarvio hyväksytään ja käynnistellään strategiaohjelmien toimeenpanemista. (Pauni 2008, 45).

Osavuosikatsauksissa neljännesvuosittain seurataan talousarvion toteutumista. Samalla otetaan kantaa strategisten tavoitteiden toteutumiseen. (Pauni 2008,45).

6 Aiempi tutkimus: kokonaisvaltaisen riskienhallinnan nykytila kunnissa

Kuntien riskienhallinnan nykytilaa on analysoitu vuosina 2010 ja 2012-2013. Hallitus analysoi tilannetta kuntalakea koskevassa muutosesityksessään (HE 24/2012 vp) sekä Kuntaliitto yhteistyössä Oy Audiapron Ab:n, Tampereen yliopiston sekä FCG Konsultointi Oy:n kanssa tekemässä kyselytutkimuksessa (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014; Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014).

6.1 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tila kunnissa vuonna 2010

Hallitus maalailee varsin synkän kuvan kuntien riskienhallinnan tilasta vuonna 2010 esityksessään kuntalain osittaiseksi muuttamiseksi (HE 24/2012 vp, 5-6). Riskienhallinta on yleensä hallintosäännöissä määritelty kunnanhallituksen vastuulle, mutta muuten ohjeistuksen ja vastuutusten sisältö on liian suppeaa eivätkä ne anna selkää kuvaa riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta. Erityisesti pienten kuntien ohjeistukset ovat puutteellisia.

Riskienhallinnan periaatteita ei ole useinkaan laadittu, riskienhallinnan käsitteiden määrittely ja koulutus ovat puutteellisia. Näin ollen niin ylimmän johdon kuin henkilöstön tietoisuudessa kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta on toivomisen varaa. (HE 24/2012 vp, 5-6).

Kokonaisvaltaisuus ei toteudu riskienhallinnassa tai toteutuksessa ylipäättään. Riskienhallintaa ei ole kytketty osaksi toiminnan suunnittelua, päätöksentekoa, seuranta ja arviointia. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että toiminnan ja talouden suunnitteluun sekä päätöksentekoon ei ole sisällynyt juurikaan riskien ja vaikutusten ennakoarviointeja. Toimintakertomuksissa ei ole riittävästi kuvattu riskienhallinnan järjestämistä eikä edellisen vuoden kehittämissuunnitelmiin ollut järjestetty seuranta raportointitasolla. Riskikartoituksista todetaan, että ne pääsääntöisesti eivät ole riittävän kattavia tai ajan tasalla. (HE 24/2012 vp, 5-6).

Lopuksi hallituksen esityksessä todetaan, että keskisuurissa ja pienehköissä kunnissa ei ole asiantuntijaa, joka tukisi kunnanhallitusta ja kunnanjohtajaa asianmukaisen riskienhallinnan järjestämisessä, toimeenpanossa sekä kehittämisessä (HE 24/2012 vp, 6).

6.2 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tila kunnissa vuosina 2012 - 2013

Suomen Kuntaliitto, Oy Audiapro Ab, Tampereen yliopisto sekä FCG Konsultointi Oy toteuttivat kuntien riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tilaa ja kehittyneisyyttä koskevan kyselyn vuosina 2012 - 2013. Tarkoituksena oli selvittää kuntien riskienhallinnan todellista tilaa ennen kuntalain uusien säädösten astumista voimaan. Tuloksista raportoivat Oulasvirta, Paananen, Kiviaho ja Sandström (2014) Kuntaliiton verkkojulkaisussa Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012 sekä tieteellisessä artikkelissa Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä (2014). Kyselyyn vastasi 109 kuntaa, jolloin peruskuntien osalta vastausprosentiksi muodostui 32,8 prosenttia (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014,14).

Tutkimuksen johtopäätöksenä Kiviaho, Oulasvirta ja Paananen (2014, 5 ja 39) toteavat, että peruskunnissa riskienhallinnan kypsyystaso on keskimäärin melko heikko. Tämän lisäksi tode-

taan, että riskienhallinnan tehtävä-, vastuu- ja raportointimäärittelyt eivät ole riittäviä, riskienhallinta ei ole riittävän järjestelmällistä, riskienhallinnan prosessin eri vaiheet eivät toteudu riittävän kattavasti sekä riskienhallinnan tuloksellisuudesta ei raportoida riittävällä tasolla. Riskienhallinnan puitteet, eli riskienhallinnan periaatteet, toimeenpanon ohjeistus sekä tehtävä- ja vastuunjakomäärittely, on laadittu noin puolessa vastanneista kunnista, mutta ne eivät ole kokonaisvaltaisia, eivätkä kata riskienhallinnan prosessin eri osa-alueita (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014, 262).

Tarkempi analyysi osoittaa, että heikoiten kunnat ovat kiinnittäneet huomiota strategisiin riskeihin sekä ulkoistettuihin palveluihin liittyviin riskeihin. Kunnat arvioivat, että operatiiviseen toimintaan, rahoitukseen ja talouteen sekä lakien ja säännösten noudattamiseen liittyvien riskien hallinnointi on kohtuullisella tasolla. Tämän lisäksi voidaan todeta, että vain harva kunta toteuttaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa, joka perustuu johonkin olemassa olevaan, järjestelmälliseen viitekehikkoon. Tutkijat epäilevät, että riskienhallinta perustuu vain harvoin olemassa olevaan järjestelmälliseen viitekehikkoon, sillä näitä ei tunneta kunnissa ja kuntayhtymissä juurikaan. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 16-20).

Kuntien riskienhallinnan prosessissa toteutuvat suurimmalla osalla kunnista riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta. Niin ikään riskeistä tiedottamisen koetaan olevan kohtuullisella tasolla. Tiedottamisella tässä tarkoitetaan riskienhallintaa koskevan systemaattisen tiedottamisen tasoa vastuullisille esimiehille. Toimintaympäristön systemaattista analysointia tehdään kuitenkin vastaajien mielestä melko heikosti, kuten myös riskienhallinnan kytkeminen osaksi tavoitteiden asettamista ja saavuttamista toteutuu melko heikosti. Myös riskienhallinnan toimenpiteiden valvonnan koetaan toteutuvan melko huonosti peruskunnissa. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 24-31; Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014, 261-262).

Yli puolet vastaajista totesi, että resursseja riskienhallintaan varataan liian vähän. Niin ikään yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että heidän kunnassaan riskienhallinnan raportointi hallitukselle ei toteudu säännöllisesti tai toimintakertomuksen selontekoa riskienhallinnan tilasta ylipäättään ei käsitellä hallituksessa. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 32-35).

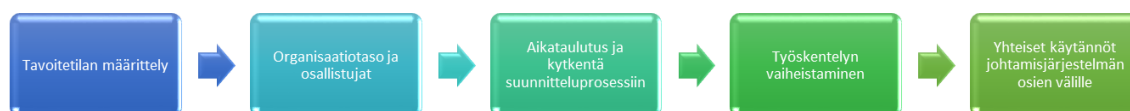
7 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viisivaiheinen käyttöönottoprosessi

Ilmonen, Kallio, Koskinen ja Rajamäki (2010, 77-82) hahmottelevat kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viisivaiheiseksi prosessiksi (Kuva 1). Tässä kappaleessa käydään läpi kyseisen prosessin vaiheita.

Riskienhallinnan käyttöönottoa helpottaa prosessin suunnittelu. Ensimmäiseksi organisaation tulisi määritellä riskienhallinnan fokus. Tavoite voi olla esimerkiksi hallita strategisten tavoitteiden ja vuositavoitteiden saavuttamista uhkaavia tekijöitä, jonkin tietyn prosessin tai projektin toteutumiseen liittyvien riskien hallinta tai työtapaturmiin ja valmiussuunnitteluun liittyvien riskienhallinta. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 78).

Seuraavaksi organisaation tulisi päättää, keitä riskienhallintaan osallistuu ja millä organisaatiotasolla tehdään mitään riskienhallinnan toimenpiteitä. Tässä vaiheessa on syytä pohtia myös tukitoimintojen sekä muiden organisaation vaikutuspiirissä olevien, olennaisten yhteistyökumppanien, kuten tytäryhtiöt, osallistumista. Kolmannessa vaiheessa määritellään riskienhallinnalle aikataulu, jotta se linkittyy riittävästi organisaation toiminnan suunnittelu - prosesseihin. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 78-80).

Neljännessä vaiheessa suunnitellaan varsinainen riskien tunnistaminen, analysointi, hallinta-toimenpiteistä päättäminen, organisaation riskikartan muodostaminen sekä raportointi. Olenaisena osana ensimmäisellä kerralla on osallistujien perehdyttäminen riskienhallinnan ajatusmaailmaan, tavoitteisiin, vaiheisiin sekä työkaluihin. Viidentenä riskienhallinnan käyttöönotto vaiheena on linkittää riskienhallinta osaksi nykyisiä ja olemassa olevia johtamisen prosesseja, jotta riskienhallinnasta saadaan maksimaalinen hyöty irti. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 81-82).



Kuva 1. Riskienhallinnan käyttöönoton organisointi (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 77-82).

Myös Leino, Steiner & Wahlroos (2005, 135-139) pitävät tärkeänä riskienhallinnan prosessin tavoitteiden ja merkityksen kirkastamista ennen varsinaista käyttöönottoa. Riskienhallinnan käyttöönottoa varten he suosittelevat aloitusprojektia, jonka vetäjänä toimii riskienhallinnasta vastaava henkilö ja jonka asema organisaatiossa on johtotasolla. Aloitusprojektin aikana tulisi selvittää erityisesti mitä tietoa riskeistä tarvitaan, ketkä tietoa tarvitsevat ja kuinka usein riskeistä on raportoiva. Lisäksi riskienhallinnan prosessi tulisi sijoittaa osaksi organisaation nykyisiä strategia- ja suunnitteluprosesseja, toiminta- ja talousprosesseja sekä raportointiprosesseja.

7.1 Tavoitetilan määrittely kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa

Organisaation ensimmäinen tehtävä käyttöönottoprosessissa on määritellä tavoite, mitä se haluaa saavuttaa toteuttaessaan riskienhallintaa. Asetettu tavoite ohjaa riskienhallinnan prosessiin osallistujien määrää sekä muiden käytettyjen resurssien, kuten aika, määrää.

Arena, Arnaboldi ja Azzone (2011, 779-797) tutkivat yhdeksän italialaisyhtiön avulla, onko kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käytöstä todellista hyötyä toiminnalle. Tutkijat toteavat, että kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta ei välttämättä tule hyödyllinen työkalu, mikäli organisaatio ei hyödynnä tuloksia riskien hallitsemiseksi vaan toteuttaa sitä byrokraattisena toimenpiteenä todentaakseen esimerkiksi laatujärjestelmän toimivuutta tai täyttääkseen ulkopuolelta annettujen määräysten vaatimukset. Tutkimuksessa vertaillaan organisaatioiden tapoja hyödyntää riskienhallinnan tuloksia, riskienhallinnan toimintamallia, riskien arviointimenetelmiä sekä riskienhallintaprosessin vastuita.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tulosten hyödyntämisessä voidaan tunnistaa kolme tasoa. Näitä ovat tulosten hyödyntäminen päätöksenteossa, omistajaohjauksen sääntöjen noudattaminen sekä hyödyntäminen sisäisen valvonnan toteuttamisessa. Päätöksenteossa hyödyntäminen tarkoittaa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöä strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi tai sellaisten riskien löytämiseksi ja hallitsemiseksi, jotka estävät strategisten tavoitteiden saavuttamista. Omistajaohjauksen vaatimusten, muiden sääntöjen tai lakien noudattamiseksi voi yritys toteuttaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Sisäisen valvonnan tehtävänä on varmistaa, että riskienhallinta on tehokasta toimintaa. Sisäisen valvonnan prosessissa voidaan hyödyntää riskienhallinnan tuloksia siten, että kohdistetaan tarkastustoimenpiteet sellaisille toimialueille, joissa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tulosten perusteella on suurimmat toimintaan kohdistuvat riskit. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 781-782).

Arena, Arnaboldi ja Azzone (2011, 792) toteavat tutkimuksensa johtopäätöksenä, että yritykset voidaan jakaa kolmeen tasoon niiden kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tulosten hyödyntämisen perusteella. Nämä kolme tasoa tai toimintatapaa ovat reagoiva, keskusteleva sekä ennakoiva toimintatapa. Reagoiva tapa tarkoittaa yritystä, jonka riskienhallinnan tuloksia käytetään ainoastaan ulkoiseen raportointiin veloitteiden täyttämiseksi. Keskusteleva toimintatapa on hieman kehittyneempi taso reagoivasta tavasta. Keskustelevan toimintatavan tavoitteena on ymmärtää paremmin koko organisaation riskiprofiilia. Tätä silmällä pitäen organisaation eri yksiköiden välillä vaihdetaan tietoa ja käydään keskusteluja riskeistä, mutta toimintatapa jää kuitenkin tietojen vaihdon tasolle eikä tuloksia hyödynnetä päätöksenteossa. Kolmas toimintatapa eli ennakoiva toimintatapa kuvastaa tilannetta, jossa organisaatio hyödyntää riskienhallinnan tuloksia tulevaisuuden suunnittelussa eri organisaation tasoilla.

Mikes (2009, 18-40) ehdottaa tutkimuksensa perusteella, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamiseksi on löydettävissä neljä erilaista tyyppiä, joilla on erilainen tavoite. Nämä tyypit ovat siilojohtaminen, integroitu riskijohtaminen, riskeihin perustuva johtaminen sekä kokonaisvaltainen riskijohtaminen. Siilojohtamisessa riskit jaetaan siiloihin, joita ovat esimerkiksi markkinariskit, vakuutusriskit, operationaaliset riskit tai tietoturvariskit. Integroitujohtaminen pyrkii yhdistelemään näiden siilojen riskejä ja näin muodostamaan kuvan organisaation kokonaisriskistä. Kolmannella tasolla, riskeihin perustuvan johtamisen tasolla, siilojen riskeistä muodostetaan kokonaiskuva organisaation riskeistä ja yhdistetään tähän vielä riskienhallinnan tuloksellisuuden mittaaminen. Neljännellä eli kehittyneimmällä tasolla kokonaisvaltaisen riskikuvan ja tuloksellisuuden mittaamisen rinnalle nostetaan riskejä, joita ei voida mitata eli laadullisia riskejä. Nämä lisäävät riskienhallinnan kokonaisvaltaista kuvaa organisaation kokonaisriskistä.

Mikes (2009, 36-37) toteaa lopuksi, että kokonaisvaltainen riskijohtaminen vastaa parhaiten vaatimukseen tunnistaa tapahtumia, jotka vaikuttavat organisaation kokonaistavoitteisiin ja on näin ollen paras tuki strategiseen päätöksentekoon. Toisaalta vahvasti kvantitatiivisiin tuloksiin luottavat organisaatiot eivät koe tätä lähestymistapaa luotettavaksi.

Hood ja Smith (2013, 313-317) pyrkivät tutkimuksellaan rakentamaan mallin, jonka avulla julkiset organisaatiot voisivat mitata riskienhallinnan tehokkuutta. He tunnistavat 6 mittauspistettä, joiden avulla arviointia voi suorittaa. Tutkimuksessa arviointi tehtiin kahdelle organisaatiolle tutkimalla organisaatioiden asiakirjoja sekä haastatteleamalla riskienhallinnan vastuhenkilöitä, jotka itsearvioivat organisaation suoritusta annetuilla kriteereillä. Hyvä riskienhallinta tukee organisaation tavoitteiden saavuttamista ja projektien menestyksellistä suoritusta, joten tuotos on yksi mittauspisteistä. Taloudellinen tulos puolestaan voidaan saavuttaa hyvällä riskienhallinnalla, joka tukee julkisia organisaatioita pysymään budjetissa, käyttämään olemassa olevia resursseja tehokkaammin sekä ehkäisee väärinkäytöksiä. Kolmas mittauspiste on kuntalaisen näkökulma, jonka mukaisesti kuntalaisia koskevat riskit tulisi tunnistaa, arvioida ja hallita tehokkaasti. Riskienhallinnan tehokkuutta voidaan myös mitata sillä, onko kunnalla näyttöä riskienhallinnan käytäntöjen positiivisista vaikutuksista vuosittaisten tai strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Viimeisenä mittauspisteenä mainitaan näytöt siitä, onko riskienhallinta johtanut innovatiivisiin ratkaisuihin, jotka olisivat parantaneet julkisten palvelujen laatua.

Tutkimuksen tuloksena todetaan, että julkisilla organisaatiolla on monia tietolähteitä riskienhallinnan analysointia varten, mutta lähteiden laatu ja sisältö vaihtelevat paljon. Tutkijat olivat yllättyneitä siitä, että he eivät löytäneet juurikaan todisteita siitä, että julkiset organisaatiot olisivat pystyneet tuottamaan innovatiivisia palveluntuotannon ratkaisuja riskienhallinnan seurauksena (Hood & Smith 2013, 316-317).

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toimintamalli eroaa perinteisestä riskienhallinnasta sen perusteellisuuden sekä toimintojen integraation tason mukaan. Perusteellisuudella tarkoitetaan sitä, että kokonaisvaltainen riskienhallinta kattaa kaikki riskikategoriat. Integraatiolla viitataan puolestaan siihen, että riskejä hallinnoidaan kaikilla organisaation toimi- tai business-alueilla sekä kaikilla organisaatiotasolla. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 782-783).

7.2 Osallistujista ja laajuudesta päättäminen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa

Toisessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessin vaiheessa organisaation tulisi tehdä päätös siitä, ketkä osallistuvat riskienhallinnan toteuttamiseen ja kuinka laajasti riskienhallintaa toteutetaan organisaatiossa. Laajuuden määrittely voi tarkoittaa niin horisontaalista kuin vertikaalistakin ulottuvuutta organisaatiossa. Toisin sanoen organisaation tulisi päättää, mitä eri riskienhallinnan toimenpiteitä suoritetaan eri organisaatiotasolla ja koskeeko kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaatimus esimerkiksi tytäryhtiöitä tai osaomistusyhtiöitä ja toimittajia.

7.2.1 Organisaatiotasot ja vastuut riskienhallinnan osallistujista ja laajuudesta päätettäessä

Riskienhallinnan kokonaisvastuu tulisi olla riittävän korkealla organisaatiotasolla, jotta riskienhallintaan sitoudutaan koko organisaation tasolla. Kehittämisvastuu liittyen riskienhallintaan tulisi olla henkilöllä, jolla on riittävä osaaminen ja asiantuntemus sekä valtuudet kehittää riskienhallintaan liittyviä toimintoja organisaatiossa. Suuret organisaatiot ovat usein jo nimenneet riskienhallintapäällikön tai -johtajan. (Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 129).

Leino, Steiner ja Wahlroos (2005, 130) hahmottelevat eri organisaatiotasojen velvollisuuksia liittyen riskienhallintaan. Tässä johto jaetaan neljälle eri organisaation tasolle, jotka ovat ylin johto eli hallitus, riskienhallinnan johtaja, liiketoimintajohto sekä liiketoimintayksiköiden johto. Ylimmällä organisaatiotasolla määritellään riskienhallintapolitiikka sekä riskinottohalu ja arvioidaan riskienhallinnan prosessin toimivuutta. Riskienhallinnan johtaja kehittää ja toimeenpanee riskienhallinnan prosessin sekä raportoi ylimmälle johdolle. Liiketoimintajohto puolestaan laatii riskienhallintastrategian ja seuraa riskienhallinnan toteutumista. Liiketoimintayksiköiden johto puolestaan organisoii riskienhallinnan toteuttamisen ja laatii omalle yksikölleen riskienhallintasuunnitelman. Lisäksi liiketoimintayksiköiden johto raportoi oman yksikkönsä riskeistä. (Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 130).

Paape ja Speklé (2012, 548-561) ovat tutkineet minkälaiset kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamistavat koetaan tehokkaiksi. Tutkimustulokset eivät tue näkemystä, että alempien

organisaatiotasojen osallistuminen lisäisi tehokkuutta tai yleisesti tunnetun kokonaisvaltaisen riskienhallintakehikon olisi tehokkuuden kannalta välttämätöntä (Paape & Speklé 2012, 555-561). Lisäksi tutkijat toteavat, että julkisten organisaatioiden erityiset haasteet poliittisen toimintaympäristön ja dominoivan organisaatiokulttuurin sekä johtamistavan suhteen eivät ole estäneet kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tehokasta toteuttamista. Tutkijat tosin väittävät, että julkisten organisaatioiden tekniset ratkaisut ovat toimivia, mutta eivät suoranaisesti sovellu julkisten organisaatioiden tehtäväkenttään. Näin ollen julkisten organisaatioiden tulisi entistä enemmän soveltaa yleisesti hyväksyttyjä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan keinoja omiin tarkoituksiinsa sopiviksi. (Paape & Speklé 2012, 559).

Arena, Arnaboldi ja Azzone (2011, 783-784) vertailevat riskienhallinnan prosessimistajuutta. Perinteisessä mallissa organisaatiolla on erillinen riskienhallintayksikkö eri businessalueilla, jotka vastaavat oman alueensa segmentoiduista riskeistä, mutta tekevät vain vähän yhteistyötä muun organisaation kanssa. Kokonaisvaltainen riskienhallinta muodostaa puolestaan prosessin, joka sitouttaa työntekijöitä kaikkialta organisaatiosta ja kaikista prosesseista. Tällainen prosessi vaatii koordinoitua ja tässä roolissa voi olla riskienhallintapäällikkö, sisäinen auditoija tai sisäisen laskennan päällikkö. Koordinoinnin tehtävänä on lisätä riskitietoisuutta, kertoa riskienhallinnan tavoitteista, hallita ja ohjata riskienhallinnan prosessin vaiheita sekä raportoida riskienhallinnan tuloksista. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 782-784).

Tutkimuksessa havaittiin merkittäviä eroja riskienhallinnan integroinnissa organisaation toimintaan ja muihin prosesseihin. Vain kolmessa organisaatiossa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan katsotaan tukevan todellisuudessa päätöksentekoa niin strategisella kuin operationaaliseläkin tasolla. Muissa tapauksissa riskienhallintaa toteutettiin osana yksittäisiä osastoja, toimintoja tai prosesseja unohtaen kuitenkin koko yhtiön tason päätöksentekoon vaikuttavat riskit. Tutkimustulokset osoittavat, että mitä vähemmän kokonaisvaltainen riskienhallinta on integroitunut organisaation olemassa oleviin prosesseihin, sitä vähemmän sen tuloksia hyödynnetään päätöksenteossa ja tulevaisuuden suunnittelussa. Tällöin riskienhallinta on enemminkin ulkoista raportointia varten eikä sitä hyödynnetä organisaation sisällä. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 793-794).

Riskienhallinnan prosessin omistajuus oli määritelty organisaatioissa joko yhdelle vastuuhenkilölle tai usealle eri henkilölle. Kahdessa tutkimuksen kohteena olevista organisaatioista oli yksi riskienhallintayksikkö, joka vastaa koko organisaation riskienhallinnan toimintojen koordinoinnista sekä avustaa eri toimialueiden johtajia tunnistamaan, arvioimaan ja hallinnoimaan riskejä. Muissa tapauksissa organisaatioissa saattoi olla nimettynä riskienhallintapäällikkö, mutta muut riskienhallinnan kanssa työskentelevät henkilöt eivät olleet hänen alaisuudessaan, vaan itsenäisiä toimijoita. Näissä organisaatioissa oli riskinä kokonaisvaltaisen näkemyk-

sen puuttuminen. Yhtenä esimerkkinä mainittiin sisäisen valvonnan yksikön rooli koordinoivana yksikkönä riskienhallinnassa. Tämän tehtävänä oli kerätä data ja raportoida. Muut yksiköt toteuttivat ja hallinnoivat varsinaista riskienhallintaprosessia. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 789).

Malliesimerkkinä tutkimuksessa esitetään kaksi organisaatiota, joiden paikallisten organisaatioiden riskienhallintapäälliköt ovat yhtiön valtakunnallisen riskienhallintaorganisaation alaisuudessa. Paikalliset riskienhallintapäälliköt raportoivat säännöllisesti valtakunnallisen tason riskienhallintapäällikölle, joka kokoaa tulokset ja tarkastelee mahdollisia riskien välisiä yhteyksiä ja synergioita. Tämän lisäksi näiden malliorganisaatioiden kokonaisvaltainen riskienhallintaprosessi on osa keskeisiä johtamisen prosesseja kuten budjetointia ja strategista suunnittelua. Muiden organisaatioiden puutteena oli kokonaisnäkömyksen puuttuminen organisaation merkittävimmistä riskeistä. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 787).

Tutkijat toteavat kuitenkin, että mikäli koordinoitivastuu jää sisäisen valvonnan vastuulle, tulee riskienhallinnasta helposti järjestelmä, jonka avulla vastataan ulkopuolelta tuleviin vaatimuksiin eikä tuloksia hyödynnetä organisaation sisällä. Hyviä tuloksia kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tulosten monipuolisen käytön kannalta ovat saaneet sellaiset organisaatiot, joiden riskienhallinnan koordinoitivastuu on sisäisen laskennan tai strategisen suunnittelun yksiköllä. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 794).

Ylin johto ja hallitus ovat vastuussa siitä, että organisaatio pyrkii systemaattisesti kohti strategisia tavoitteita kaikilla organisaation tasoilla. Kolmen puolustuslinjan mallissa kuvataan kolme erillistä organisaation toimijaryhmää eli puolustuslinjaa, joiden tehtävänä on yhdessä tuottaa tehokas organisaation riskienhallinta. Nämä toimijaryhmät ovat operatiivinen johto, erikoistuneet riskienhallinta-, turvallisuus- ja laatutoiminnot sekä sisäinen tarkastus. (Kuuluvainen 2013, 46-47).

Operatiivinen johto on riskin omistaja, joka vastaa riskienhallinnan toimenpiteiden toteuttamisesta. Tämän lisäksi operatiivisen johdon tehtävänä on valvoa toimintoja ja ryhtyä tarpeen tullen korjaaviin toimenpiteisiin. Erikoistuneiden riskienhallinnan-, turvallisuus- ja laatutoimintojen tehtävänä on suunnitella ja ylläpitää operatiivisen johdon käytössä olevia valvonnan prosesseja. Ajantasaisten prosessien tuottamisen lisäksi toiminnot avustavat ja tukevat operatiivista johtoa. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on riippumattoman arvioijan ja tarkkailijan rooli, joka kertoo hallitukselle ja johdolle riskienhallinnan tasosta ja toimivuudesta. (Kuuluvainen 2013, 46-47).

7.2.2 Kuntalain määräykset ja muut suositukset riskienhallinnan osallistujista ja laajuudesta päätettäessä

Valtuuston tulee tehdä päätös kunnan riskienhallinnan perusteista (Kuntalaki 10.4.2015/410, 14§). Vastuu riskienhallinnan järjestämisestä kuntaorganisaatiossa on puolestaan kunnanhallituksella (Kuntalaki 10.4.2015/410, 39§). Kuntaliiton suosituksen (9.12.2013, 6) mukaan hallituksen järjestämisvastuu tarkoittaa menettelytapojen hyväksymistä, ohjeistusta, valvontaa, delegointia sekä raportointia. Kunnanhallituksen tulee valvoa, että toiminnan ja talouden suunnittelussa, päätöksenteossa, toiminnassa sekä talouden ja hallinnon menettelyissä arvioidaan riskit ennen päätöksentekoa ja merkittävimmille riskeille määritellään hallinnan ja valvonnan toimenpiteet (Kuntaliiton suositus 9.12.2013, 6).

Lautakuntien vastuulla on järjestää, ohjata, valvoa ja raportoida oman tehtäväalueensa riskienhallintaa (Kuntaliiton suositus 9.12.2013, 6). Mikäli kunta toteuttaa valiokuntamallia, ei vastuuta välttämättä ole vieritetty valiokunnille, vaan kokonaisvastuu on jätetty kunnanhallitukselle. Kunnat voivat kuitenkin päättää tästä johtosäännössään. Valvontavastuussa olevan viranomaiselimen (lautakunta tai kunnanhallitus) tulee käsitellä ja arvioida riskienhallinnan järjestämistä ja keskeisiä riskejä sekä antaa selonteko toimintakertomuksen yhteydessä. Tärkeää on huomioida, että selonteon tulee pohjautua dokumentoituun tietoon (Kuntaliiton suositus 9.12.2013, 8).

Käytännössä kunnanhallitus delegoi riskienhallinnan toteutuksen kunnanjohtajalle, joka puolestaan päättää organisoinnista. Erillisen riskienhallinnan yksikön tarve riippuu organisaation toiminnan luonteesta, laajuudesta, toimintaan sisältyvistä riskeistä ja riskienhallinnan tason tavoitetilasta (Alftan ym. 2008, 84).

Johtavien viranhaltijoiden tehtävänä on toimeenpanna riskienhallinta, ohjata alaistensa toimintaa sekä raportoida riskeistä omalla vastuualueellaan. Toimeenpano sisältää riskienhallinnan menettelytapojen käyttöönoton sekä niiden toimivuuden valvonnan. Henkilöstön tehtävänä on puolestaan toimia annettujen ohjeiden mukaisesti, pyrkiä toiminnallaan kohti asetettuja tavoitteita, ylläpitää osaamistaan sekä raportoida havaitsemistaan puutteista esimiehelleen. (Kuntaliiton suositus 9.12.2013, 6).

7.3 Aikataulutus ja kytkeytyminen suunnitteluprosessiin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa

Kolmannessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönotto -prosessin vaiheessa organisaation tulee päättää riskienhallinnan eri vaiheiden aikatauluista ja sykleistä. Linkitystä toiminnan suunnitteluprosessiin on hyvä hahmotella vuosittaisen aikataulun kanssa rinnakkain.

Paape ja Speklé (2012, 548-561) ovat tutkineet minkälaiset kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamistavat koetaan tehokkaiksi. Tässä osassa tutkimusta he analysoivat ainoastaan niitä vastaajia, jotka olivat kokonaisvaltaisen riskienhallinnan korkeimmalla tasolla tutkimuksen määritelmien mukaan eli riskienhallinta on integroitu osaksi strategista suunnittelu- ja seurantarytmiä. Tutkimuksen tuloksena havaittiin kolme tekijää, jotka tekevät kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta tehokkaan. Näitä tekijöitä ovat säännöllinen riskien tunnistaminen analysointi vähintään vuosittain tai kvartaaleittain, kvantitatiivisten menetelmien käyttö riskien arvioinnissa sekä säännöllinen raportointi vähintään kvartaaleittain tai kuukausittain.

Woods (2009, 69-81) tutki Birminghamin kaupunginvaltuuston riskienhallintaa ja pyrki case-tutkimuksellaan löytämään sellaisia asioita, joiden avulla voitaisiin laajentaa nykyistä riskienhallintateoriapohjaa ainakin julkisten organisaatioiden osalta. Woods lähtee tutkimuksessaan siitä, että organisaation konteksti määrittelee erilaisten kontrollointijärjestelmien, mukaan lukien riskienhallintajärjestelmän, toteutustavan. Tästä syystä johtuen julkisten organisaatioiden riskienhallinta eroaa yksityisen sektorin riskienhallinnan toteutustavoista.

Birminghamin kaupunginvaltuuston riskienhallinnan toteutuksessa sisäisen tarkastuksen tehtävänä on luonnollisesti tarkastus, mutta myös keskeisten dokumenttien päivitys, joita ovat riskienhallintapolitiikka, riskienhallinnan strategia, riskienhallinnan ohjeet ja työkalut. Lisäksi sisäinen auditointi ohjeistaa työntekijöitä riskienhallinnan toteutuksessa ja järjestää riskienhallinnan koulutuksia. Birminghamin jokaisen palvelu-/toiminta-alueen tehtävänä on tunnistaa, arvioida ja käsitellä riskejä ja mahdollisuuksia, jotka liittyvät oman alueen palvelutavoitteiden saavuttamiseen. Näiden pohjalta toiminta-alueet päivittävät riskikarttansa vähintään neljännesvuosittain. (Woods 2009, 74).

Mikäli palvelualueella havaitaan erityisen vakavia riskejä, joiden käsittely vaatii välittömiä toimenpidesuunnitelmia, käsitellään näitä riskejä viikoittaisissa palaverissa. Siedettäviä riskejä arvioidaan säännöllisesti, mutta niitä ei johdeta yhtä tarkasti kuin vakavia riskejä. Riskejä arvioidaan suhteessa niiden mahdollisiin vaikutuksiin palvelutavoitteisiin, eikä lopulliseen taloudelliseen vaikutukseen tuloslaskelmassa. Kaikille riskeille määritellään omistaja. Jäännösriskeistä raportoidaan säännöllisesti verraten niiden toteutumaa tavoitetasoon. Palvelualueiden säännöllisiä raportointeja hyödynnetään koko organisaation tavoitteiden arvioinnissa, joita tarvittaessa muutetaan raporttien pohjalta. (Woods 2009, 74-75).

Woods (2009, 75-79) määrittelee kolme muuttujaa, jotka vaikuttavat julkisen organisaation riskienhallinnan toteutukseen. Näitä muuttujia ovat keskushallinnon ohjaus, informaatio- ja kommunikaatioteknologia sekä organisaation koko. Keskushallinnollinen ohjeistus voi olla oh-

jaavaa tai määräävää. Riskienhallinnassa hyödynnetty teknologia on riskienhallinnalle merkityksellistä, sillä se on olennainen osa riskienhallinnan käytännön toteutusta ja prosessia. Koon vaikutuksesta riskienhallintaan voidaan todeta, että mitä suurempi organisaatio, sitä muodollisemmat ovat riskienhallintakeinot ja sitä enemmän resursseja riskienhallinta työllistää. Woods (2009, 79) toteaa lopputuloksenaan, että keskushallinnon ohjaus vaikuttaa näistä muuttujista eniten riskienhallinnan toteutukseen julkisissa organisaatioissa.

7.4 Riskienhallinnan työskentelyn vaiheistaminen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönotto -prosessin neljännessä vaiheessa on tarkoituksena pohtia itse riskienhallinnan toimenpiteiden toteutusta ja tulosten raportointia. Soveltuvien työkalujen pohtiminen on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

7.4.1 Riskienhallinnan vaiheistaminen

Homan (2013, 34-40) on tutkinut erästä yhdysvaltalaisista 3 400 työntekijän kuntaa, jonka viidellätoista toimialalla sovelletaan kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Tutkija painottaa, että riskienhallinnan mallit ovat merkittävästi erilaisia verrattuna yksityisen sektorin malleihin johtuen valvonnan, hallinnon sekä rahoituksen erilaisista luonteista. Homan (2013, 38) tunnistaa julkisen sektorin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessin kuusivaiheiseksi. Näitä vaiheita ovat riskityyppien määrittely, riskien tunnistaminen ja arviointi, riskitason määrittely riskikartan avulla, johdon ja välijohdon haastattelut sekä kyselyt liittyen riskikarttaan, visuaalisen yhteenvedon tekeminen jokaisen osaston riskeistä sekä tulosten yhdistäminen ja käyttäminen strategisessa päätöksenteossa. (Homan 2013, 34-40).

Riskityyppejä tutkimuksen kohteena oleva kunta on tunnistanut 12, joita ovat verotus ja tulot, sisäinen hallinto, julkiset menettelytavat, strategiset riskit, talousprosessit, informaatioteknologia, lait ja ohjeet, petokset, asiakaspalvelu, ympäristöön, terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät riskit, henkilöstö sekä informaatio ja kommunikaatio. Riskien tunnistaminen ja arviointi tapahtuvat toisessa vaiheessa suorittavalla tasolla. Näiden arviointien perustella laaditaan riskikartta, joka toimii neljännessä vaiheessa kyselyjen pohjana. Neljännessä vaiheessa ylintä ja keskijohtoa haastatellaan tai heille tehdään kyselytutkimus havainnoiduista riskeistä ja riskitasoista. Tuloksia verrataan tehtyihin riskiarviointeihin. Vertailemalla suorittavan tason, keskijohdon ja ylimmän johdon arviointeja pyritään saavuttamaan laaja näkökulma suhteissa riskeihin. (Homan 2013, 39-40).

Arena, Arnaboldi ja Azzone toteavat tutkimusaineistostaan, että riskienarviointimenetelmiä parhaiten hyödyntäviä organisaatioita oli kaksi yhdeksästä tutkimuksessa mukana olleesta organisaatiosta. Näiden kahden edelläkävijäorganisaation yhteisenä piirteenä oli usean ihmisen arviointien yhdistäminen kokonaisvaltaiseksi näkemykseksi. Eri alueiden päälliköiltä ja/tai johtajilta pyydetään arvioimaan riskejä kyselyn avulla. Riskienarviointi suoritetaan kvalitatiivisesti, jolloin esimerkiksi riskin vaikutus on suuri, keskisuuri tai pieni ja näistä näkemyksistä muodostetaan organisaation riskimatriisi tai -portfolio. Riskimatriisi tai -portfolio esitetään graafisena kuvana. Muissa tutkimuksen organisaatioissa käytetään monipuolisesti erilaisia riskienarviointimenetelmiä, mutta ne eivät arvioi koko organisaation riskejä yhdessä eivätkä laadi koko organisaation riskimatriisia. (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 788).

Keskeisinä johtopäätöksinään Arena, Arnaboldi ja Azzone (2011, 794) toteavat, että tärkeintä on johtajien ja päälliköiden ymmärrys siitä, että riskienhallinnan tuloksia voidaan hyödyntää päätöksenteossa. Lisäksi organisaation riskiprofiilin ja riskien ymmärtämiseksi yhteiset työpaikat, väittelyt, keskustelut ja esittelyt ovat tärkeitä. Ei riitä, että eri yksiköiden riskienhallinnan tuloksista rakennetaan koko organisaation yhteinen riskikartta, vaan siitä on käytävät keskustelua ja löydettävä yhteisymmärrys ja -näkemys.

Raportointi riskeistä tulisi kohdentaa eri tavalla organisaation eri tasoille ja eri sidosryhmille. Mitä lähempänä suorittavaa tasoa ollaan, sitä yksityiskohtaisempaa tietoa tarvitaan esimerkiksi hallinnan keinoista. Vastaavasti johtotasolla tarvitaan tietoa ainoastaan keskeisistä riskeistä ja niihin liittyvistä seikoista. Tärkeä seikka kuitenkin on, että raportointi yhdistetään olemassa oleviin raportointiprosesseihin. (Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 140-141).

7.4.2 Ohjeet ja määräykset liittyen riskienhallinnan raportointiin kunnissa

Toimintakertomuksessa tulee kuvata riskienhallinnan järjestäminen ja kertoa keskeiset johtopäätökset (Kuntalaki 2015, 115§). Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2013, 18) lisää tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimiseen liittyvässä yleisohjeessaan, että toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden kattavasti merkittävimpiä riskejä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Ohjeessa luetellaan esimerkin omaisesti, että riskit voidaan jakaa toiminnallisiin riskeihin, rahoitusriskeihin sekä vahinkoriskeihin.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2013, 19) niputtaa yleisohjeessaan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä selonteoksi sisäisen valvonnan järjestämisestä. Ohjeen mukaisesti: ”toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskinhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kulu-

neella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella.” Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamiseksi (24/2012, 13) tarkennetaan, että selonteossa sisäisestä valvonnasta tulisi ilmetä myös riskienhallinnassa havaitut puutteet sekä keskeiset toimenpiteet riskien hallitsemiseksi.

Selonteon valmistelu olisi perusteltua delegoida lautakunnille ja niiden toimialojen toimialajohtajalle. Valmistelujen pohjalta kunnanhallitus voisi antaa varsinaisen selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 19).

7.5 Riskienhallinnan integrointi kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessissa

Viidennessä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönotto -prosessin vaiheen tarkoituksena on pohtia, miten riskienhallinta yhdistetään osaksi olemassa olevia johtamisen prosesseja. Näitä ovat muun muassa strategisen johtamisen prosessi ja päätöksentekoprosessi.

Riskienhallinta erillisenä prosessina ei tuota yhtä tehokkaita tuloksia, kuin riskienhallinta integroituna osaksi tavanomaisia johtamisen ja toiminnan prosesseja (Alftan ym. 2008, 84-85). Integroiminen on kuitenkin haaste, sillä esimerkiksi pienissä ja keskisuurissa kunnissa riskienhallintaa ei aikaisemmin ole vaadittu toteutettavaksi. Suuret kaupungit ovat voineet resursoida henkilötöyvuosia riskienhallinnan kehittämiseen ja näille on muutamissa tapauksissa perustettu erillinen riskienhallintayksikkö.

Wahlström (2009, 53-68) on tutkinut ruotsalaisten pankkien toimintatapoja kartoittaen taloudellisia ja operationaalisia riskejä. Tutkimusmenetelmänä hän käytti haastatteluja. Haastattelut näkivät niin positiivisia kuin negatiivisiakin puolia riskienhallintaan liittyvän mallin toteuttamisessa. Positiivisena asiana haastateltavat näkivät tilanteen, jossa riskienhallintajärjestelmä on integroitunut olemassa oleviin toimintatapoihin ja ohjeistukset tuovat tällöin lisäarvoa riskienhallinnan toimintatapoihin ja tekevät ne tehokkaammiksi. Epäilyksiä aiheuttivat teoreettisten ja kvantitatiivisten arviointimallien tulosten realistisuus ja tulosten vaikuttaminen jokapäiväisiin päätöksiin. Lisäksi haastateltavat kritisoivat sitä, että mallin toteuttaminen sitoo suuret määrät henkilöstöresursseja.

8 Tutkimuksen tulokset

Tässä kappaleessa kuvataan vaihe vaiheelta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoa pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Tässä käytetään Ilmosen, Kallion, Koskisen ja Rajamäen (2010, 77-82) viisi vaiheista mallia. Tämän tutkimuksen tavoitteena on laatia vaihtoehtoja, miten ja millä tasolla kokonaisvaltaista riskienhallintaa voitaisiin kunnissa toteuttaa.

8.1 Tavoitetilan määrittely pienissä tai keskisuurissa kunnissa

Ensimmäisessä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessin vaiheessa kunnan tulee määritellä tavoitetila eli mitä se haluaa saavuttaa.

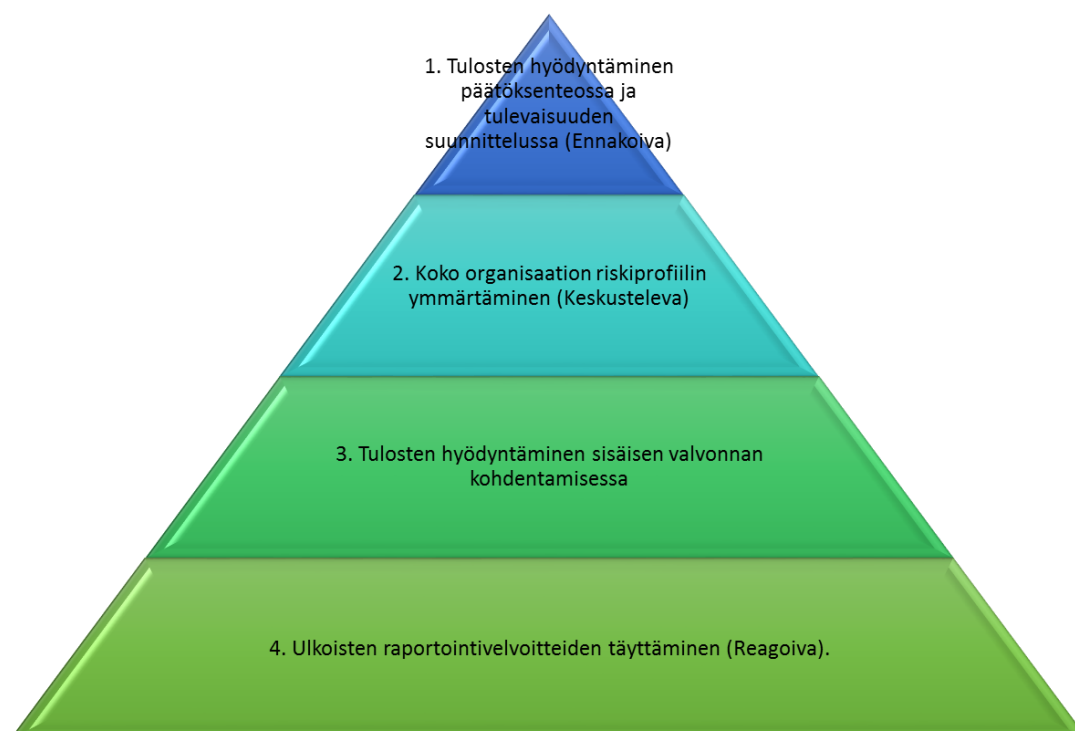
Kuntalaki (10.4.2015/410) määrittelee kuntien tehtäväksi riskienhallinnan ja hallituksen esityksessä (HE 24/2012 vp, 4-5 ja 9) tällä viitataan kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan. Osa pienistä ja keskisuurista kunnista toteuttaakin riskienhallintaa ainoastaan tästä syystä. Jotta kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta saataisiin todellisia hyötyjä organisaatiolle, kannattaisi myös pienten kuntien pyrkiä löytämään muita käyttökohteita riskienhallinnan tuloksille kuin ainoastaan raportointivelvoite.

Arena, Arnaboldi ja Azzone (2011, 781 -792) tunnistavat kokonaisvaltaisen riskienhallinnan hyödyntämisessä 3-4 eri tasoa (Kuva 2). Alimmalla tasolla on ulkoisten raportointivelvoitteiden täyttäminen. Tällä tasolla hyödyntävien kuntien voidaan todeta toteuttavan riskienhallintaa rutiininomaisesti hyötymättä tuloksista itse juuri laisinkaan. Tällä tasolla olevat kunnat eivät juurikaan suorita riskienhallintatoimenpiteitä, vaan tyytyvät määrittelemään keskeiset riskit vaadittuihin raportteihin. Huomioitavaa on, että alin taso ei täytä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaatimuksia.

Toisella tasolla riskienhallinnan tuloksia hyödynnetään sisäisessä valvonnassa. Kunnilla on kuntalaista (10.4.2015/410, 121 §) nouseva velvoite ylläpitää tarkastuslautakuntaa, jonka tehtävänä on tarkastella mm. ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella tavalla, arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella ja huolehtia kunnan ja sen tytäryhtiöiden tarkastuksen yhteensovittamisesta. Näin ollen on mahdollista, että tarkastuslautakunta keskittyisi tarkastuskaudellaan toimintakertomuksessa ja talousarviossa esitettyihin keskeisiin riskeihin ja siihen, miten niitä hallitaan. Huomioitavaa on, että myöskään toinen taso ei täytä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaatimuksia.

Kolmannella tasolla on koko organisaation riskiprofiilin ymmärtäminen. Tutustuessani kuntien raportointiin riskeihin toimintakertomuksissa, huomasin että useiden suurtenkin kaupunkien raportit ovat lähinnä luetteloita eri toiminta-alueiden riskeistä. Selkeää pohdintaa ei löytynyt siitä, miten riskit vaikuttavat toisiinsa tai mitkä riskeistä ovat merkityksellisimpiä. Osa riskeistä vaikutti kaupungin tasolla vähemmän merkitykselliseltä, vaikka riski ehkä toiminta-alueitasolla olikin merkityksellinen. Muutamia esimerkkejä oli kokonaisnäkömyksen muodostamisesta riskikartan avulla.

Neljännellä, eli kehittyneimmällä tasolla, kunta hyödyntää riskienhallinnan tuloksia päätöksenteossa ja tulevaisuuden suunnittelussa. Voidaankin pohtia, miksi ylipäätään laatia riskilistoja ja arviointeja riskien toteutumisesta, mikäli näitä ei hyödynnetä päätöksenteossa. Näin usein kuitenkin tapahtuu, kun kunta pyrkii täyttämään ainoastaan raportointivelvoitteet. Lisäksi riskienhallinnan keinoja, riskien kartoitusta ja -arviointia, voidaan käyttää päätöksen tukena tai yhtenä työkaluna pohtia uusia ratkaisuja.



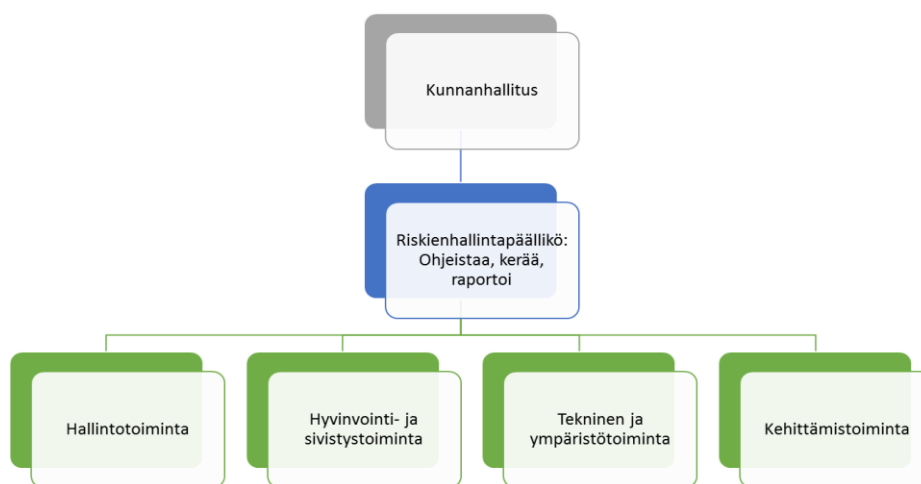
Kuva 2. Tavoitetasot 1-4. (Mukaillen Arena, Arnaboldi ja Azzone 2011, 781-792).

8.2 Riskienhallintaan osallistujat ja laajuus pienissä ja keskisuurissa kunnissa

Toisena kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönottoprosessin vaiheena on päättää siitä, ketkä osallistuvat riskienhallintaprosessiin ja kuinka laajalla rintamalla riskienhallintaa kunnassa toteutetaan. Laajuudella tarkoitetaan niin horisontaalista kuin vertikaalistakin ulottuvuutta.

Kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston tehtäväksi on asetettu kuntalaissa (Kuntalaki 10.4.2015/410, 14§; 39§) riskienhallinnan mahdollistaminen erilaisten päätösten ja ohjeistusten hyväksymisellä sekä riskienhallinnan seuranta. Itse riskienhallinnan toteutus jää kuitenkin kunnanjohtajan ja virkamiesten vastuulle. Suuret kaupungit ovat perustaneet riskienhallintayksiköitä tai vähintään riskienhallintajohtajan tai -päällikön virkoja. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista. Tässä kappaleessa pohditaan erilaisia vaihtoehtoja, miten riskienhallinnan toteutus voidaan organisoida pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

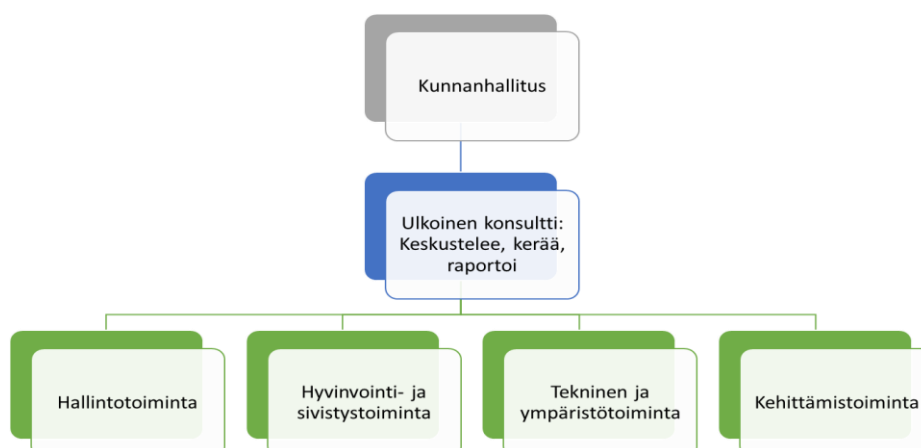
Ensimmäisenä toteutusvaihtoehtona on palkata riskienhallintapäällikkö, jonka on mahdollista keskittyä riskienhallintaan ja sen toteuttamiseen (Kuva 3). Tällöin riskienhallintapäällikkö voi toteuttaa riskien kartoituksen, -arvioinnin ja riskienhallinnan toimenpiteiden laatimisen jopa toimialueiden puolesta. Tämä ei ole kuitenkaan omiaan integroimaan riskienhallintaa osaksi jokapäiväistä johtamista, vaan on ennemminkin riskienhallinnan eriyttämistä. Toinen vaihtoehto on, että riskienhallintapäällikkö toimii ikään kuin sisäisenä konsulttina, joka ohjeistaa ja avustaa riskienhallinnan toimenpiteiden tekemisessä sekä muodostaa kokonaiskuvan kunnan riskeistä ja raportoi kaupunginhallitukselle riskienhallinnan toimenpiteistä.



Kuva 3. Suurten kuntien ja kaupunkien malli: Riskienhallintapäällikkö.

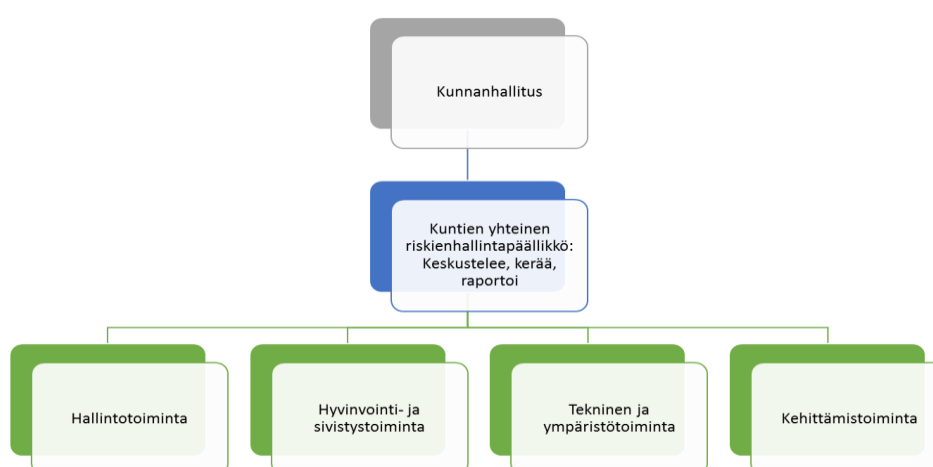
Kunta voi ostaa konsultin palveluja vuosittain riskienhallinnan organisoimiseksi (Kuva 4). Tällöin konsultin tehtävät olisivat lähellä riskienhallintapäällikön tehtäviä, joita ovat ohjeistaa ja avustaa riskienhallinnan toimenpiteiden tekemisessä, muodostaa kokonaiskuva kunnan riskeistä ja raportoida kaupunginhallitukselle riskienhallinnan toimenpiteistä. Aluksi konsultin palveluja jouduttaisiin ostamaan enemmän, sillä aikaa menee ohjeistusten laatimiseen ja opastamiseen. Muutaman vuoden kuluttua toiminta-alueet ovat rutinoituneet riskienhallinnan

toteuttamisessa, jolloin konsultin tehtäväksi jäisi aikataulutus, ohjeistus, kokonaisnäkemyksen muodostaminen sekä raportointi.



Kuva 4. Ulkoinen konsultti riskienhallintapäällikön tehtävissä.

Kolmannessa vaihtoehdossa haetaan skaalaetuja siten, että useampi kunta palkkaa yhteisen riskienhallintapäällikön (Kuva 5). Yhteisen riskienhallintapäällikön tehtävä olisi ohjeistaa, aikatauluttaa ja raportoida kuntien riskienhallinnasta. Ongelmaksi voi muodostua kuitenkin aikataulu, sillä kunnilla on yhteneväiset aikataulut talousarvioiden, tilinpäätöksen sekä osavuosikatsausten suhteen. Näin ollen yhteisen riskienhallinnan raportointiaikataulu voi olla haastava riippuen kuntien lukumäärästä. Yhteisen riskienhallintapäällikön tehtäviin voi kuulua samat tehtävät kuin kahdessa edellisessäkin vaihtoehdossa, eli ohjeistaa ja avustaa riskienhallinnan toimenpiteiden tekemisessä, muodostaa kokonaiskuva kunnan riskeistä ja raportoida kaupunginhallitukselle riskienhallinnan toimenpiteistä.



Kuva 5. Usean kunnan yhteinen riskienhallintapäällikkö.

Neljännessä vaihtoehdossa johtoryhmä ottaa keskeisen roolin riskienhallinnan koordinoinnissa (Kuva 6). Toimialojen johtajat johtoryhmän jäseninä tuovat omien toimialueidensa riskikartoitusten ja -arviointien tulokset johtoryhmään, jonka tehtävänä on muodostaa yhteinen näkemys koko kunnan merkittävimmistä riskeistä yhteiseen riskikarttaan. Yhden toimialueen riskit voivat olla juuri tälle toimialueelle merkittäviä, mutta koko kunnan tasolla ne eivät välttämättä ole kriittisiä. Johtoryhmä voi seurata merkittävimpien riskien toteutumista ja riskienhallintatoimenpiteitä säännöllisesti ja raportoida riskeistä kunnanhallitukselle. Haasteena tässä vaihtoehdossa on, että johtoryhmän tulisi sitoutua säännölliseen riskienhallintatyöhön esimerkiksi kuukausittain. Toisaalta tämä sopii yhdeksi työkaluksi normaaliin johtoryhmätyökentelyyn, mikä vaatisi ainoastaan toimintatapojen muutosta.



Kuva 6. Johtoryhmä koordinoi riskienhallintaa.

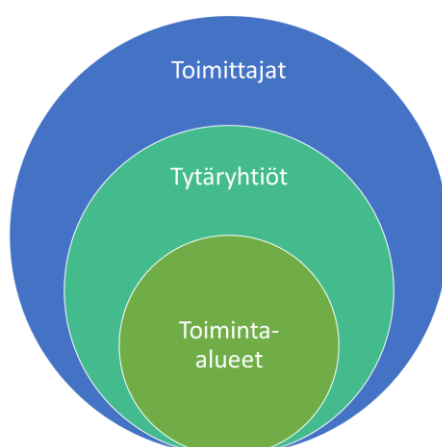
Viidennessä vaihtoehdossa erillinen riskienhallintaryhmä koordinoi kunnan riskienhallintaa aikatauluttamalla, ohjeistamalla ja raportoimalla riskeistä (Kuva 7). Lisäksi riskienhallintaryhmän tehtävänä on tässä vaihtoehdossa muodostaa kokonaiskuva kunnan riskeistä. Erilliseen riskienhallintaryhmään olisi hyvä saada edustaja jokaiselta toimialueelta. Lisäksi edustajien tulisi olla riittävän korkeassa asemassa kunnan organisaatiossa, jotta laadittavat toimenpideaikataulut otetaan vakavasti ja annetut toimenpiteet suoritetaan.

Tämän vaihtoehdon etuna on se, että ryhmään voi valikoitua henkilöitä jotka ovat kiinnostuneita riskienhallinnasta. Heikkoutena puolestaan on se, että riskitietoisuus säilyy pienen, erillisen, ryhmän sisällä eikä siellä missä päätöksiä ja päätösesityksiä tehdään, eli johtoryhmässä.



Kuva 7. Erillinen riskienhallintaryhmä koordinoimassa riskienhallintaa.

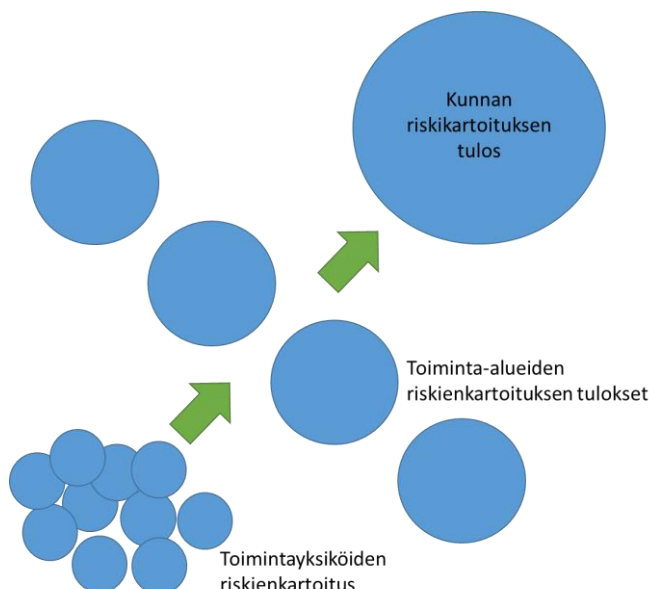
Kunnan tulisi pohtia myös, keitä riskienhallinta ja siihen liittyvät toimenpiteet koskevat (Kuva 8). Ensisijaisesti kokonaisvaltainen riskienhallinta koskee kunnan omia toimialueita, joita ovat esimerkiksi hallintotoiminta, hyvinvointi- ja sivistystoiminta, tekninen ja ympäristötoiminta sekä kehittämistoiminta. Nämä vaihtelevat kunnittain. Toimialueiden lisäksi kokonaisvaltainen riskienhallinta voidaan laajentaa horisontaalisesti koskemaan kunnan tytäryhtiöitä tai muita yhtiöitä, joihin sillä on merkittävä omistusosuus. Tytäryhtiöiden lisäksi toimenpiteet voidaan velvoittaa koskemaan merkittäviä toimittajia, mikäli tämä katsotaan tarpeelliseksi. Toimittajiin voidaan vaikuttaa esimerkiksi huomioimalla tämä kilpailutuksen yhteydessä yhtenä valintakriteerinä.



Kuva 8. Horisontaalinen laajentaminen: vaihtoehdot.

Vertikaalista laajuutta kannattaisi pohtia siten, että mille organisaatiotasolle saakka vietynä riskikartoitukset ja -arvioinnit sekä riskienhallintatoimenpiteet tuottavat lisäarvoa. Vaihtoehtoina ovat riskikartoitusten aloittaminen alimmalta operationaaliselta tasolta eli toimintayksi-

köistä tai ylimmältä operationaaliselta tasolta eli toiminta-alueiden tasolta (Kuva 9). Tutkimustulokset eivät tue näkemystä, jonka mukaisesti riskienhallinta alhaisemmilla organisaatiotasoilla toisi lisää tehokkuutta ja lisäarvoa riskienhallintaan (Paape & Speklé 2012, 555-561).



Kuva 9. Vertikaalinen laajentaminen: Vaihtoehdot.

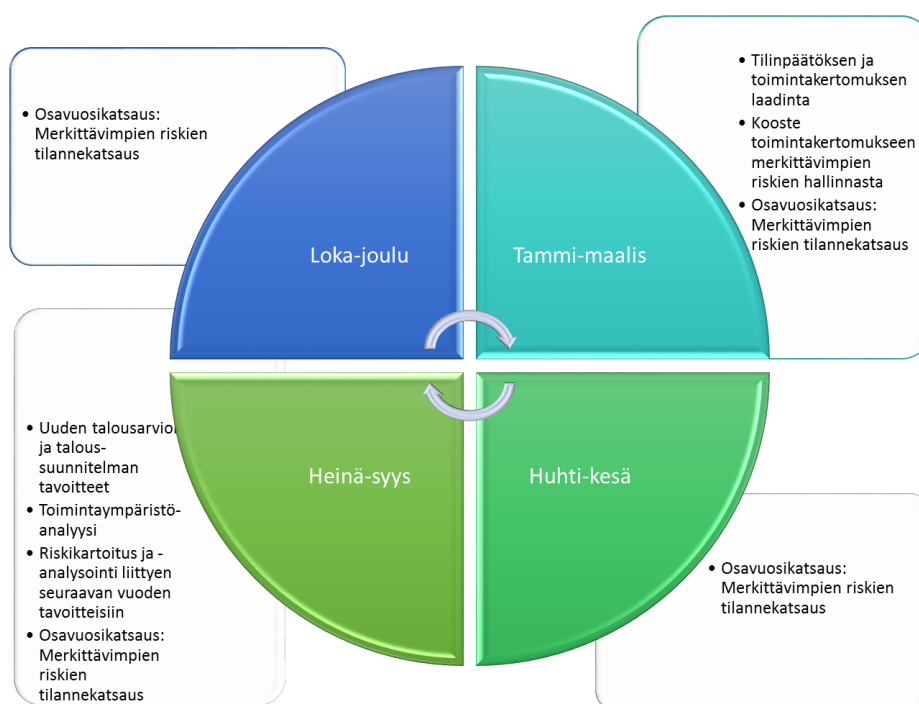
Horisontaalisen ja vertikaalisen laajentamisen lisäksi kuntien tulisi pohtia omien päätöksentekointensa roolia riskienhallinnassa. Kuntalaki (10.4.2015/410, 14§; 39§) määrittelee kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen roolin riskienhallinnassa mahdollistajaksi, ohjeistavaksi ja toteutumista seuraavaksi. Missään ei kuitenkaan määritellä lautakuntien ja valiokuntien roolia, joten tähän kunnalla on mahdollisuus itsellään vaikuttaa. Lautakunnat ja valiokunnat voidaan velvoittaa laatimaan omaa toimintaansa koskeva riskikartoitus ja -arviointi tai ne voivat toimia toiminta-aluejohtajan yhteistyökumppanina laadittaessa kyseisen toimialueen riskikarttaa tuoden mukanaan kuntalaisten näkökulman riskikartoitukseen ja -arviointiin.

8.3 Riskienhallinnan aikataulutus ja kytkeytyminen suunnitteluprosessiin pienissä ja keski-suurissa kunnissa

Kolmannessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönotto -prosessin vaiheessa kunnan tulee päättää riskienhallinnan eri vaiheiden aikatauluista ja sykleistä. Linkitystä toiminnan suunnitteluprosessiin on hyvä hahmotella vuosittaisen aikataulun kanssa rinnakkain ja mikäli raportointi on mahdollista linkittää nykyisiin raportointikäytäntöihin, riskienhallinnan prosessi helpottuu näiltä osin. Tutkimuksissa on havaittu, että kokonaisvaltainen riskienhallinta koetaan tehokkaaksi, kun riskejä tunnistetaan ja analysoidaan säännöllisesti (Paape & Speklé 2012, 548-561). Säännöllisyydellä tarkoitetaan vähintään vuosittain, mutta mielellään kvartaaleittain, tapahtuvaa riskien tunnistamista ja analysointia. Lisäksi tutkimuksessa todetaan,

että tehokkaita riskienhallintajärjestelmiä yhdistää säännöllinen raportointi, joka tapahtuu vähintään kvartaaleittain ja mieluiten kuukausittain.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa (Kuva 10) on esitelty Kuntaliiton suosituksen (9.12.2013) mukainen raportointisykli, jossa havaittujen riskien tilanteesta raportoidaan osavuositarkastuksissa neljännesvuosittain sekä hieman laajemmin riskienhallinnan toteutumisesta toimintakertomuksessa kerran vuodessa. Riskikartoitus tehdään tässä vaihtoehdossa kerran vuodessa talousarvion laatimisen yhteydessä. Riskikartoitus ja riskien analysointi toteutetaan suhteessa talousarviossa asetettuihin tavoitteisiin. Riskienhallintatoimenpiteitä ei tässä vaihtoehdossa määritellä eikä johtoryhmä tai riskienhallintaryhmä tarkastele säännöllisesti riskien toteutumista vuoden aikana. Toteutettuja toimenpiteitä voi seurata osavuositarkastuksista ja toimintakertomuksesta. Puutteellisten riskienhallintatoimenpiteiden vuoksi ensimmäinen vaihtoehto ei toteuta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaatimuksia, mutta vastaa tällä hetkellä usean pienen tai keskisuuren kunnan toteutusta riskienhallinnassa.

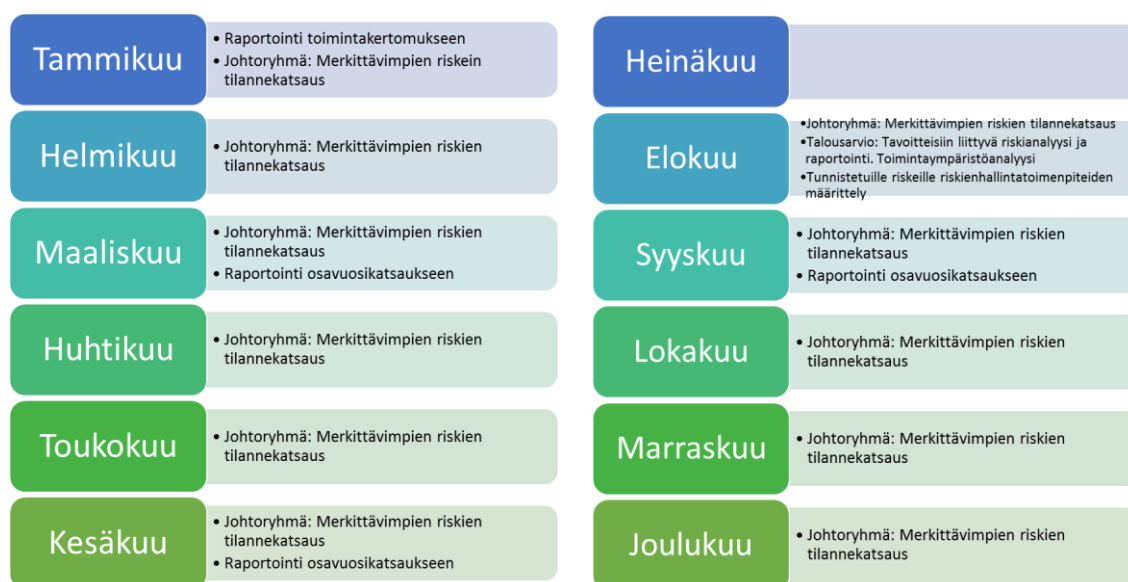


Kuva 10. Vaihtoehto 1: Raportointi kvartaaleittain.

Toisessa vaihtoehdossa (Kuva 11) riskienkartoitus ja -analysointi tehdään kerran vuodessa ja raportointi tapahtuu osavuositarkastuksien ja toimintakertomuksen yhteydessä edellisen vaihtoehdon tapaan. Toiseen vaihtoehtoon on kuitenkin lisätty riskienhallintatoimenpiteitä, jotka puuttuivat lähes kokonaan ensimmäisestä vaihtoehdosta. Talousarvion laatimisen yhteydessä tehdään riskikartoitus ja -analysointi suhteessa talousarviossa esitettyihin tavoitteisiin. Tämän lisäksi tunnistetuille riskeille määritellään riskienhallintatoimenpiteitä.

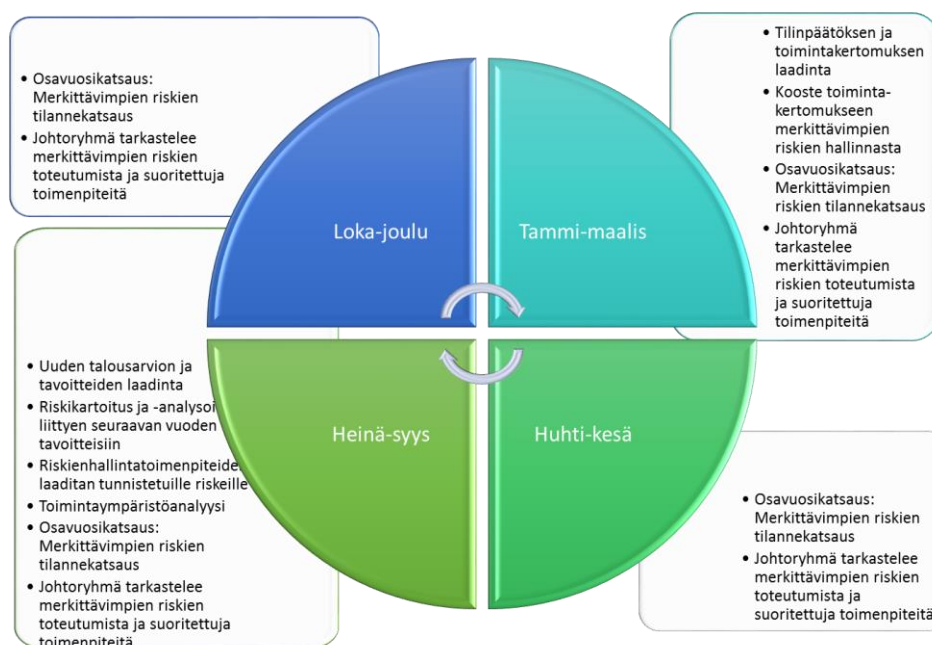
Johtoryhmän tai riskienhallintaryhmän tehtävänä on seurata keskeisten riskien toteutumista kuukausittain. Tämän tehtävän voi toteuttaa esimerkiksi kuukauden ensimmäisessä johtoryhmässä osana jokaisen toimialueen asioiden käsittelyä ja käydä läpi, mitä merkittävimmille riskeille on tapahtunut tai on tapahtumassa. Toimintatapa tulisi kuitenkin linkittää kunkin johtoryhmän olemassa oleviin toimintatapoihin ja rutiineihin. Tähän vaihtoehtoon voidaan liittää kuukausittainen raportointi kunnanhallitukselle merkittävimpien riskien tilanteesta.

Etuna toisessa vaihtoehdossa on se, että johtoryhmä on jatkuvasti tietoinen merkittävimpiä riskejä uhkaavista tilanteista ja kykenee näin ollen reagoimaan muutoksiin nopeasti. Lisäksi tämä vaihtoehto toteuttaa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan periaatteita paremmin kuin ensimmäinen vaihtoehto. Haasteena puolestaan on johtoryhmän kokema lisätyö, mikäli riskien tarkastelua ei saada osaksi normaalia johtoryhmätyöskentelyä ja kokouskäytänteitä.



Kuva 11. Vaihtoehto 2: Kuukausittainen riskien tilanneseuranta lisättynä kvartaaleittain tapahtuvalla raportoinnilla.

Kolmannessa vaihtoehdossa (Kuva 12) riskeistä raportoidaan kvartaaleittain osavuositarkastuksen ja vuosittain toimintakertomuksen yhteydessä, kuten muissakin vaihtoehdoissa. Riskien kartoitus ja -analysointi sekä riskienhallintatoimenpiteiden laadinta tunnistetuille riskeille tehdään kerran vuodessa talousarvion laatimisen yhteydessä. Tämän lisäksi johtoryhmä tai riskienhallintaryhmä tarkastelee merkittävimpien riskien toteutumista ja suoritettuja toimenpiteitä neljännesvuosittain, käytännössä yhtä aikaa raportointisyklin kanssa. Vaihtoehto numero kolme toteuttaa niin ikään kokonaisvaltaisen riskienhallinnan periaatteita, sillä tähän vaihtoehtoon on lisätty riskienhallintatoimenpiteitä tunnistamisen ja raportoinnin lisäksi.



Kuva 12. Vaihtoehto 3: Merkittävimpien riskien tarkastelu ja raportointi kvartaaleittain.

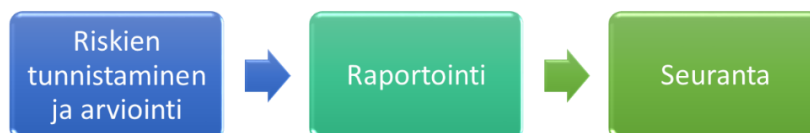
Vaihtoehdot kaksi ja kolme ovat toistensa kaltaiset. Erona vaihtoehdoissa on johtoryhmän riskien tarkastelujaksojen tiheys: toisessa vaihtoehdossa johtoryhmä tai riskienhallintaryhmä tarkastelee riskien toteutumista kuukausittain ja kolmannessa vaihtoehdossa kvartaaleittain. Lisäksi toisessa vaihtoehdossa johtoryhmä tai riskienhallintaryhmä voi raportoida merkittävimpien riskien tilanteesta kuukausittain. Tarkastelu- ja raportointijaksoista päätettäessä tulee pohtia kunnan toiminnan ja ympäristön toiminnan hektisyyttä ja muutosalttiutta sekä muutosnopeutta. Mitä hektisempi ja muutosalttiimpi toimintaympäristö ja itse toiminta ovat, sitä useammin tulisi riskien tilannetta tarkastella.

8.4 Riskienhallinnan työskentelyn vaiheistaminen pienissä ja keskisuurissa kunnissa

Neljännessä käyttöönoton vaiheessa päätetään riskienhallinnan toimenpiteistä ja tulosten raportoinnista. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena ei kuitenkaan ole esitellä erilaisia menetelmävaihtoehtoja, vaan ne on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Kunnassa on kuitenkin sovittava yhteisistä käytännöistä ja yhteismitallisista riskienarvioinneista. Yhteismitallisuus johtaa siihen, että riskeistä yhteistä näkemystä muodostava ryhmä voi asettaa rajan, milloin riskeistä tulee merkittäviä ja milloin ne ovat vähemmän merkittäviä. Tästä on hyötyä silloin, kun aikaa ei ole jokaisen tunnistetun riskin seuraamiseen, vaan voimavarat voidaan keskittää esimerkiksi merkittävimpien riskien seurantaan.

Ensimmäinen toteutusvaihtoehto (Kuva 13) kuvaa useiden kuntien nykyistä riskienhallinnan tilannetta. Riskit tunnistetaan ja arvioidaan vaihtelevasti eri organisaatiotasolla ja niistä raportoidaan talousarviossa sekä toimintakertomuksessa. Seurannan voidaan väljästi tulkiten katsoa toteutuvan osavuosisikatsusten yhteydessä tehtävässä raportoinnissa, mutta mikään työryhmä ei tarkastele säännöllisesti riskien tilannetta. Tämä malli ei kuitenkaan täytä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kriteerejä, sillä riskeille ei määritellä hallintatoimenpiteitä eikä tuloksia hyödynnetä systemaattisesti päätöksenteossa tai muissa johtamisjärjestelmän osissa.



Kuva 13. Vaihtoehto 1: Kuntien nykyiset riskienhallintatoimenpiteet

Vaihtoehdossa kaksi riskiä tunnistetaan ja arvioidaan jokaisella toiminta-alueella (Kuva 14). Tämän jälkeen johtoryhmä keskustelee ja pyrkii muodostamaan yhteisen näkemyksen siitä, mitkä riskit ovat kunnan toiminnan kannalta merkittävimpiä. Yksittäiset riskit voivat olla merkittäviä jollekin toimialueelle, mutta eivät ole merkittäviä koko kunnan toiminnan kannalta. Yhteisen näkemyksen muodostaminen lisää johtoryhmän riskeihin liittyvää tuntemusta ja johtoryhmän jäsenenä heillä on kokonaisvaltaisin käsitys koko kunnan tilanteesta.

Yhteisen näkemyksen muodostamisen jälkeen joko johtoryhmä tai riskin omistava toimialue laatii merkittävimmille riskeille riskienhallintatoimenpiteet. Raportointi tapahtuu ensimmäisen vaihtoehdon tavoin talousarviossa ja toimintakertomuksessa sekä osavuosisikatsauksissa. Seurantaan on kuitenkin panostettava ensimmäistä vaihtoehtoa enemmän: johtoryhmän on syytä tarkastella merkittävimpien riskien tilannetta joko kuukausittain tai vähintään neljännesvuosittain. Pelkkä kirjaaminen osavuosisikatsaukseen ei riitä, vaan seuranta on tehtävä, jotta tarvittavista toimenpiteistä voidaan päättää ajallaan. Huomattavaa on myös, että säännöllinen seuranta mahdollistaa dokumentoidun tiedon käyttämisen raportoinnin pohjana, kuten Kuntaliitto on suositellut (9.12.2013, 8).

Toisen vaihtoehdon (Kuva 14) viimeisenä prosessivaiheena on riskienhallinnan toimivuuden arviointi ja toiminnan kehittäminen. Riskienhallinnan toimivuutta tulisikin arvioida vähintään vuosittain ja etsiä arvioinnin perusteella kehittämiskohteita omasta toiminnasta. Tämä noudattelee jatkuvan kehittämisen periaatteita. Arviointi ja kehittäminen voidaan toteuttaa kerran vuodessa ja raportoida tuloksista tilinpäätöksessä kuntaliiton suosituksen mukaisesti (9.12.2013, 7).



Kuva 14. Vaihtoehto 2: Keskittyminen kunnan merkittävimpiin riskeihin

Kolmannessa vaihtoehdossa (Kuva 15) toimialueet tunnistavat ja arvioivat riskit, jonka jälkeen toimialueilla laaditaan riskienhallintatoimenpiteet merkittävimmille riskeille. Tämän jälkeen johtoryhmä keskustelee muodostaakseen yhteisen näkemyksen siitä, mitkä ovat koko kunnan kannalta merkittävimmät riskit. Raportointi tapahtuu kahden edellisen vaihtoehdon tavoin talousarviossa, toimintakertomuksessa sekä osavuositarkastuksissa eli integroituna kunnan nykyisiin vaatimuksiin raportoinnista.

Seuranta keskittyy jokaisen toiminta-alueen merkittävimpiin riskeihin eikä ainoastaan kunnan merkittävimpiin riskeihin, kuten vaihtoehdossa kaksi. Seuranta tapahtuu niin ikään kerran kuukaudessa tai vähintään neljännesvuosittain. Seurannan on hyvä tapahtua johtoryhmä-tasolla, jotta korkein johto on jatkuvasti ajantasalla merkittävimmistä riskeistä ja vähemmän merkittäviä riskejä ei tule seurattua tällä tasolla. Seuranta voi tapahtua myös toimialueittain, mutta tämä vaatii useilla toimialueilla pienissä kunnissa uuden kokouskäytännön perustamista. Niin ikään tulokset toimialueiden riskien seurannasta tulisi käsitellä johtoryhmässä. Riskienhallinnan toimivuuden arviointi suoritetaan edellisen vaihtoehdon tavoin kerran vuodessa tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä.



Kuva 15. Vaihtoehto 3: Keskittyminen toimialueen merkittävimpiin riskeihin

Neljäs vaihtoehto (Kuva 16) pohjautuu amerikkalaiseen tutkimukseen, jossa on tunnistettu tutkimalla usean kunnan riskienhallinnan vaihteita. Mallissa korostuu aikaisempia malleja enemmän riskien visualisointi. Kunnassa määritellään ensimmäiseksi riskiryhmät, joiden mukaan tunnistettavat riskit luokitellaan. Riskiryhmiä voivat olla esimerkiksi rahoitusriskit, operationaaliset riskit, henkilöriskit tai rikoksiin liittyvät riskit. Riskiryhmien määrittelyä ei tehdä vuosittain, vaan tämä on pysyvämpi ratkaisu.

Riskien tunnistamisen ja arvioinnin suoritetaan tässä mallissa operationaalisella tasolla. Riskien tunnistamisen ja arvioinnin jälkeen on tarkoitus, että kunnan riskitaso määritellään riskikartan avulla. Tämän pohjalta johtoryhmä keskustelee riskeistä ja pyrkii löytämään yhteisymmärryksen siitä, mitkä ovat kunnan näkökulmasta merkittävimmät riskit. Jokaisen toimialueen

riskeistä laaditaan visuaalinen yhteenveto, joiden pohjalta tuloksia yhdistellään. Lisäksi toimialueet laativat havaituille, merkittävimmille riskeille riskienhallintatoimenpiteitä. Seuranta tapahtuu kuukausittain tai neljännesvuosittain kahdella tasolla siten, että toimialueen merkittävimpiä riskejä seuraa toimialueen johtaja ja koko kunnan merkittävimpiä riskejä seuraa johtoryhmä. Raportointi tapahtuu kaikkien edellisten vaihtoehtojen tapaan osavuositarkastusten ja toimintakertomuksen yhteydessä.



Kuva 16. Vaihtoehto 4: Homan (2013, 34-40) mallin mukainen kuntien kokonaisvaltainen riskienhallinta

8.5 Riskienhallinta osaksi pienen ja keskisuuren kunnan keskeisiä prosesseja

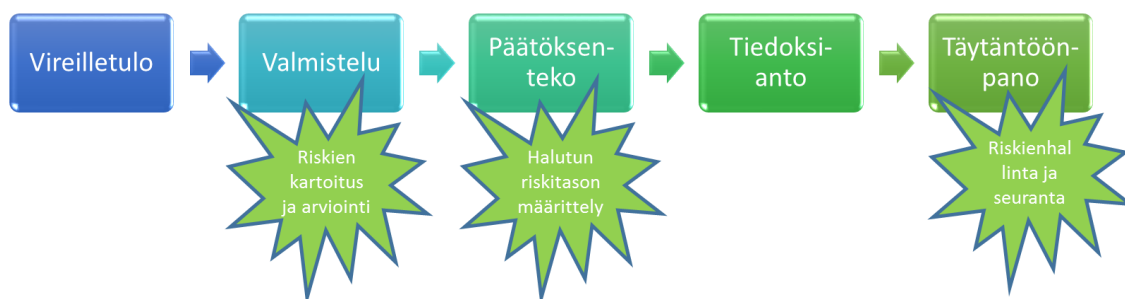
Tässä käyttöönottoprosessin vaiheessa tulisi pohtia, miten riskienhallinta saadaan osaksi kunnan keskeisiä johtamisen prosesseja. Wahlström (2009, 53-68) on havainnut tutkimuksessaan, että riskienhallintajärjestelmä koetaan tehokkaaksi, kun toiminnot on integroitu olemassa oleviin prosesseihin eikä se ole erillinen kokonaisuus. Samassa tutkimuksessa haastateltavat kokivat, ettei riskienhallinta ei saisi sitoa liikaa henkilöstöresursseja.

Pienen kunnan keskeisiä johtamisen prosesseja ovat talousarvioprosessin lisäksi strategisen johtamisen prosessi sekä päätöksentekoprosessi. Kappaleessa 7.3. on hahmoteltu eri vaihtoehtoja siitä, miten riskienhallinta kytketään osaksi kunnan suunnittelu- eli talousarvioprosessia kytkemällä riskienhallinta aikataulun puitteissa kyseiseen prosessiin. Kuntaliiton ohjeistuksessa (9.12.2013, 8) suositellaankin erityisesti raportoinnin yhdistämistä osavuositarkastukseen ja toimintakertomukseen. Lisäksi kuntalaissa (10.4.2015/410, 69§) vaaditaan, että toimintakertomuksessa raportoidaan riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kunnan päätöksenteko tapahtuu viidessä eri vaiheessa, joita ovat vireille tulo, valmistelu, päätöksenteko, tiedoksianto sekä täytäntöönpano (Kuva 17). Kunnan päätöksentekoprosessi on esitelty tarkemmin kappaleessa 4. Valmisteluvaiheessa virkamiehet valmistelevat asian kunnanhallitukselle tai kunnanvaltuustolle päätettäväksi. Valmisteluun kuuluu taustatietojen esittely, eri vaihtoehtojen esittely ja vaikutusten arviointi, kustannusvaikutusten arviointi sekä mahdollisesti erilaisten kyselyjen tekeminen kuntalaisille. Tähän vaiheeseen riskien kartoitus ja riskien arviointi soveltuvat hyvin yhtenä vaikutusten arviointityökaluna. Riskien kartoitus ja -arviointi vaatii valmistelevalta virkamieheltä eri tavoin jäsenneltyä valmistelua, mutta sisältö säilyy lähes samana lukuun ottamatta tarkempia pohdintoja liittyen päätöksen

tuomiin riskeihin ja niiden vaikutuksiin. Riskienkartoitus ja -arviointi -työkalun etuna on myös se, että tämän avulla voidaan huomioida myös positiiviset vaikutukset ja edut, joita päätös toisi mahdollisesti mukanaan.

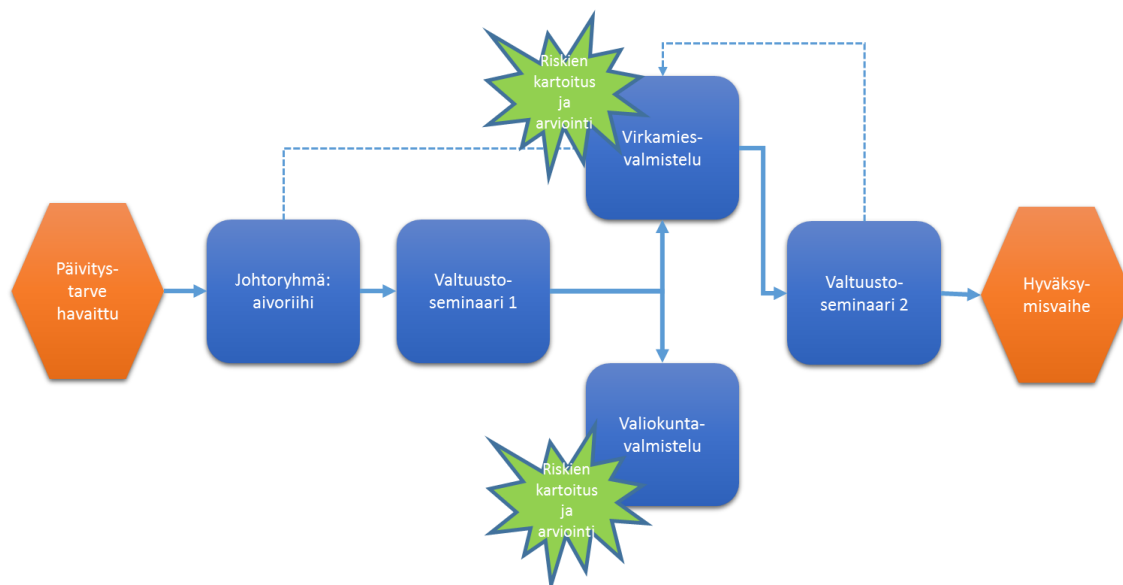
Päätöksentekovaiheessa kunnanhallituksen tai kunnanvaltuuston tehtävänä on päättää eri vaihtoehtojen välillä. Tähän päätöksentekoon liittyy myös valinta siitä, kuinka suuri on riskiensietokyky ja kuin suuri riski ollaan valmiita ottamaan. Täytäntöönpano vaiheessa tulisi toteuttavan toiminta-alueen laatia riskienhallintatoimenpiteet, jotta vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta toteutuu. Seurannan voidaan katsoa kuuluvan tähän vaiheeseen ja se voi tapahtua joko johtoryhmän toimesta tai toiminta-alueen johtavan virkamiehen toimesta riippuen päätöksen kattavuudesta ja riskin merkittävydestä kunnalle.



Kuva 17. Kunnan päätöksentekoprosessi ja riskienhallinta

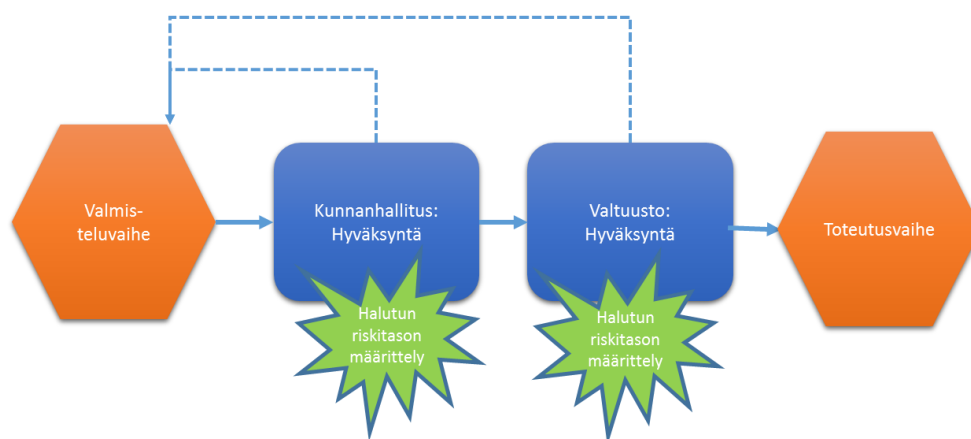
Kunnan strategiaprosessi jakautuu neljään eri vaiheeseen, joita ovat valmistelu, hyväksyminen, toteutus sekä seuranta ja arviointi. Jokainen strategiaprosessin vaihe jakautuu vielä aliprosesseihin (Kuvat 18-21). Strategiaprosessia on kuvattu kappaleessa 5.

Strategiaprosessin valmisteluvaiheessa strategiatyöskentely aloitetaan valtuuston keskusteluilla seminaarissa, jota alustaa johtoryhmä (Kuva 18). Tämän jälkeen virkamiehet ja valiokunnat valmistelevat strategiaa päätöksentekoa varten. Virkamiehet ja valiokunnat voivat soveltaa riskien kartoituksen ja -arvioinnin periaatteita tässä prosessin vaiheena vaihtoehtoisena menetelmänä arvioida eri strategisia vaihtoehtoja. Strategia siirtyy hyväksymisvaiheeseen toisen valtuustoseminaarin jälkeen. Valmisteluvaiheen tarkoituksena on keskustella ja väitellä eri vaihtoehdoista, jotta hyväksymisvaiheessa ei enää tätä tarvitsisi tehdä.



Kuva 18. Strategiaproessin valmisteluvaihe.

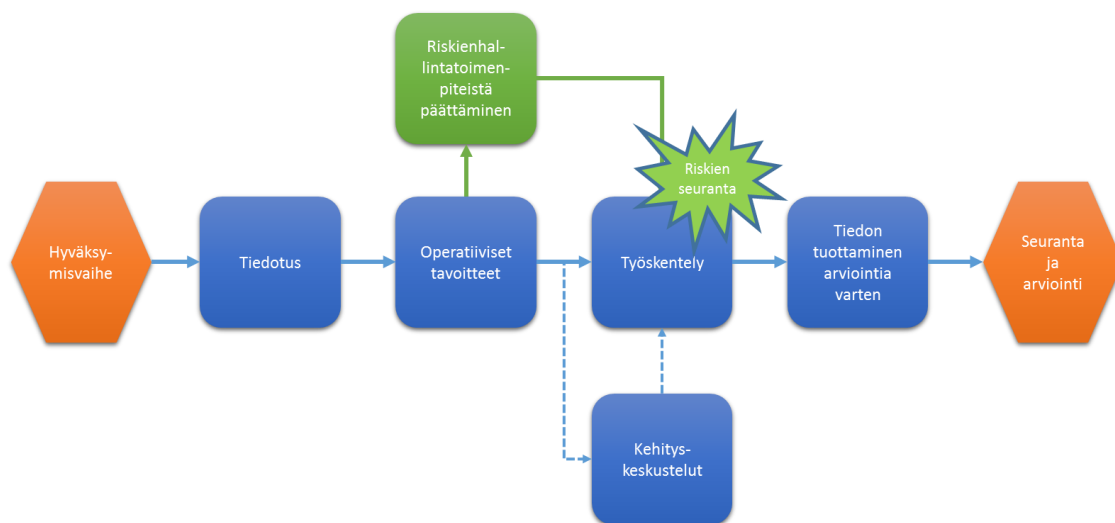
Strategiaproessin hyväksymisvaiheessa (Kuva 19) kunnanhallitus hyväksyy strategian omalta osaltaan ja esittää sitä valtuuston hyväksyttäväksi. Hyväksyessään strategian kunnanhallitus ja kunnanvaltuusto päättävät halutusta riskitasosta eli valitsee sen vaihtoehdon, jonka riskit he ovat valmiita sietämään. Mikäli kunnanvaltuusto tai -hallitus ei hyväksy strategiaa, palaa se valmisteluvaiheeseen.



Kuva 19. Strategiaproessin hyväksymisvaihe.

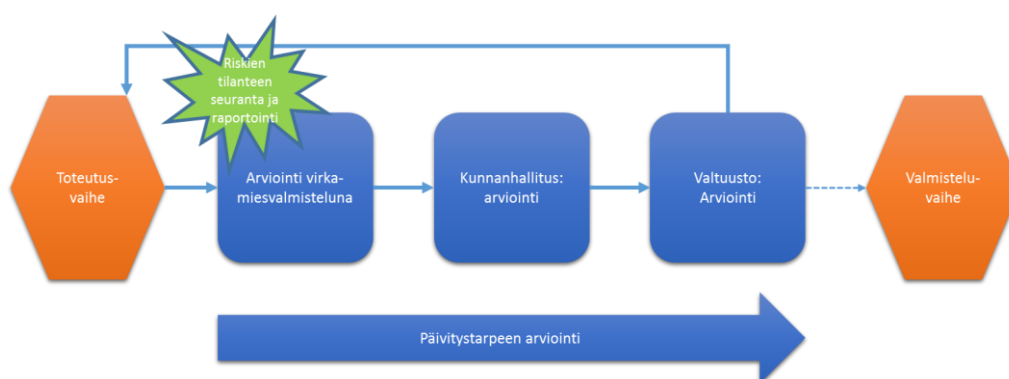
Strategiaproessin kolmatta vaihetta kutsutaan toteutusvaiheeksi (Kuva 20). Ensimmäisessä vaiheessa hyväksytystä strategiasta tiedotetaan kuntalaisille ja henkilökunnalle. Toisessa vaiheessa strategiasta johdetaan operatiivisen toiminnan tavoitteita, jotka yleensä kirjataan talousarvioon ja käyttötalousuunnitelmaan. Tähän vaiheeseen voitaisiin liittää ainakin keskeisten tavoitteiden osalta riskienhallintatoimenpiteistä päättäminen. Pohjana voidaan käyttää valmisteluvaiheen riskikartoitusta ja -analyysiä. Riskienhallintatoimenpiteet voidaan laatia

joko toimialueiden virkamiesten tai johtoryhmän toimesta. Tavoitteiden asettamisen ja riskienhallintatoimenpiteistä päättämisen jälkeen aloitetaan työskentely, jonka aikana tavoitteiden tilannetta suhteessa riskeihin tulisi seurata.



Kuva 20. Strategiaproessin toteutusvaihe.

Strategiaproessin seuranta- ja arviointivaiheessa (Kuva 21) virkamiehet valmistelevat arvioinnin ja tästä raportoidaan vähintään toimintakertomuksessa sekä osavuositarkastuksissa. Virkamiesten on mahdollista tässä vaiheessa käyttää riskikartoitusten, -arviointien ja riskienhallintatoimenpiteiden tuottamia tietoja raportoidakseen monipuolisemmin strategisten tavoitteiden saavuttamista. Arvioinnin valmistelu voidaan tehdä joko toimialueittain virkamiesten toimesta tai johtoryhmän toimesta. Kunnanhallitus ja kunnanvaltuusto hyväksyvät arvioinnit osana toimintakertomusta ja osavuositarkastuksia.



Kuva 21. Strategiaproessin seuranta- ja arviointivaihe.

9 Tutkimuksen tulosten arviointi

Tässä kappaleessa esitellään tulosten arviointia ja kommentteja siitä, miten eri vaihtoehdot voivat toteutua pienessä tai keskisuuressa kunnassa. Arviot ja kommentit on saatu haastatteleamalla Pudasjärven kaupungin johtoryhmää. Arviointien lisäksi johtoryhmä valitsi itselleen toteutuskelpoisimmat vaihtoehdot jatkotoimenpiteitä varten. Johtoryhmään kuuluvat kunnanjohtaja, hallintojohtaja, opetus- ja sivistysjohtaja, tekninen johtaja, kehittämisjohtaja sekä palvelusuunnittelija/työsuojelupäällikkö. Haastatellut henkilöt on esitelty tarkemmin liitteessä 1 ja kooste haastattelusta on liitteessä 4.

Paape ja Speklé (2012, 559) ovat todenneet julkisten yhteisöjen riskienhallintaa tutkiessaan, että julkisten organisaatioiden tulisi entistä enemmän soveltaa yleisesti hyväksyttyjä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan keinoja omiin tarkoituksiinsa sopiviksi, jotta niistä tulisi toimivia ratkaisuja. Pudasjärven kaupungin johtoryhmä pyrki löytämään itselleen sopivimmat ratkaisut esitellyistä malleista.

9.1 Tavoitetilan määrittelyn arviointi

Johtoryhmän näkemys on, että kaupungin riskienhallinnan taso on tällä hetkellä alimmalla tasolla (Kuva 2). Toisin sanoen ulkoiset raportointivelvoitteet täytetään osavuosikatsausten, toimintakertomusten ja talousarvioiden yhteydessä tapahtuvalla raportoinnilla, mikä vastaa Arenan, Arbaboldin ja Azzonen mallia (2011, 792) reagoivasta toimintatavasta. Pudasjärvellä riskienhallintaa tapahtuu kuitenkin eri tasoilla ja vaihtelevasti, mutta se ei ole säännöllistä tai järjestelmällistä.

Kaupunginjohtaja toteaa, että kokonaisvaltaisuus riskienhallinnassa on ajankohtaista, sillä viimeisen viiden vuoden aikana kunnan tilanne on muuttunut radikaalisti kunnan näkökulmasta laajaan konserninäkökulmaan, jossa on useita yhtiöitä mukana. Toimintaympäristö on muuttunut hektisemmäksi ja kompleksisemmäksi.

Johtoryhmä arvioi, että tällä hetkellä jokainen toiminta-alue tarkastelee vain omia riskejään ja kuntatasolla kokonaiskuvan muodostaminen on jäänyt tekemättä. Tässä mielessä kolmannen pyramidin portaan saavuttaminen olisi ensimmäinen tavoite. Johtoryhmä kuitenkin katsoo, että lopullinen tavoite on hyvä asettaa pyramidin huipulle (Kuva 2) asti, eli riskienhallinnan tulosten hyödyntämiseen päätöksenteossa ja tulevaisuuden suunnittelussa.

Arenan, Arbaboldin ja Azzonen (2011, 779-797) tutkimustulokset tukevat Pudasjärven kaupungin johtoryhmän valitseman tavoitteen hyötyä suhteessa käytettyihin resursseihin. Tutkimuksen mukaan kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta ei tule hyödyllistä työkalua, mikäli sen

tuottamia tuloksia ei hyödynnetä itse toiminnassa. Pudasjärven kaupungin johtoryhmän valitsema tavoite vastaa niin ikään Mikesin (2009, 18-40) kokonaisvaltaista riskeihin perustuvaa johtamista, joka tutkijan mukaan tukee parhaiten strategista päätöksentekoa.

9.2 Riskienhallinnan osallistujat ja laajuus -vaihtoehtojen arviointi

Suurten kaupunkien malli, erillisen riskienhallintapäällikön palkkaaminen (Kuva 3), herätti ainoastaan hilpeyttä arvioivassa johtoryhmässä. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa ei ole mahdollisuutta uuden viran perustamiseen tätä tarkoitusta varten. Lisäksi erillisen riskienhallintapäällikön palkkaaminen ei edesauta sitä, että riskienhallinta nivoutuisi jatkossa osaksi jokapäiväistä toimintaa, vaan se jäisi käytännössä erilliseksi toiminnoksi, jota yksi ihminen toteuttaisi. Ulkoisen konsultin palkkaamisessa (Kuva 4) nähtiin sama problematiikka: kustannus tulisi vuodessa olemaan 10 000 - 20 000 euroa ja riskienhallinta jäisi erilliseksi kokonaisuudeksi arkipäivän toiminnasta. Tämäkin kustannus on merkittävä pienissä kunnissa. Useamman kunnan yhteisen riskienhallintapäällikön palkkaaminen (Kuva 5) puolestaan voi tällä hetkellä, maakuntaudistuksen ollessa suunnitteluvaiheessa, olla mahdotonta. Kunnat eivät mielellään sitoudu uusiin yhteistyökuvioihin ennen kuin uudet toteutusmallit maakuntatasolla ovat selvillä.

Johtoryhmän jäsenet totesivat, että luonnollisinta olisi löytää omasta nykyisestä organisaatiosta henkilö, joka toimisi kolmen ensimmäisen mallin mukaisessa roolissa, ohjeistaen, keräten tietoa, kooten ja raportoiden, oman tehtävänsä ohella. Käytännössä tämä on kuitenkin mahdotonta, sillä joistakin tehtävistä jouduttaisiin tämän henkilön kohdalla luopumaan tai siirtämään jollekin toiselle henkilölle. Huonoimmassa tapauksessa näihin siirrettyihin tehtäviin jouduttaisiin palkkaamaan uusia työntekijöitä.

Johtoryhmän keskeinen rooli riskienhallinnan organisoijana (Kuva 6) herätti eniten keskustelua. Johtoryhmän keskeinen rooli edesauttaisi sitä, että riskienhallinnasta tulee osa normaalia toimintaa ja johtamista. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua ajan resursointi. Ajan käyttöä arviointiryhmä pohti siten, että johtoryhmän tulisi keskittyä vain keskeisiin riskeihin ja pienemmät riskit tulisi jättää tietoisesti toiminta-alueittain tarkasteltavaksi ja seurattavaksi. Lisäksi ajan käyttöä tehostaisi se, että työskentely olisi strukturoitua ja suunniteltua. Etukäteen tulisi päättää muun muassa se, miten työskentely toteutetaan esimerkiksi seurantaan liittyvässä kokouksessa tai missä muodossa materiaali tuodaan johtoryhmälle työstettäväksi. Johtoryhmän säännöllinen työskentely jättäisi raportointeja ajatellen dokumentoitua tietoa ja ennen kaikkea johtoryhmä pohtisi koko kaupungin riskejä ja muodostaisi kokonaiskuvan aikaisemman yksittäisten riskien tarkastelun sijaan. Johtoryhmän säännöllisestä työskentelystä ei saa kuitenkaan muodostua liian raskasta toimintatapaa, sillä tällöin se todennäköisemmin unohtetaan ajanpuutteen vuoksi. Keskustelun johtopäätöksenä johtoryhmä totesi tämän olevan kolmea aikaisempaa vaihtoehtoa parempi ratkaisu.

Viimeisessä vaihtoehdossa johtoryhmän tilalle oli esitetty erillistä riskienhallintaryhmää (Kuva 7), joka toimisi riskienhallinnan koordinoivana elimenä. Tämä vaihtoehto ei saanut kannatusta, sillä ryhmän kokoonpano tulisi olemaan pitkälti sama kuin johtoryhmän kokoonpano. Syynä tähän on se, että pienen kunnan organisaatiossa ei ole johtavassa tai korkeassa asemassa olevia virkamiehiä riittävällä päätöksentekovaltuuksilla varustettuna kuin muutamia.

Riskienhallintaryhmän asiantuntijuuden tason nähtiin kuitenkin olevan potentiaalisesti suurempi kuin ainoastaan johtoryhmän. Tästä johtuen johtoryhmässä nähtiin näiden kahden vaihtoehdon välimaaston sijoittuvan ratkaisun, uuden vaihtoehdon, olevan järkevä. Uudessa vaihtoehdossa johtoryhmän kokoonpanoa vahvennetaan muutamalla riskienhallinnan asiantuntijalla organisaation sisältä. Vahvennettu kokoonpano olisi mukana sellaisissa kokouksissa, kun johtoryhmä tarkastelee riskienhallinnan tilannetta säännöllisin väliajoin. Tämän vaihtoehdon katsottiin olevan järkevin ja toteutuskelpoisiin ratkaisu.

Leino, Steiner & Wahlroos (2005, 129) pitävät tärkeänä, että riskienhallinnan kokonaisvastuu on riittävän korkealla organisaatiossa, jotta siihen sitoudutaan koko organisaatiossa. Johtoryhmän valitseminen Pudasjärven kaupungin koordinoivaksi ja kehittämisestä vastaavaksi ryhmäksi vastaa tätä näkemystä. Johtoryhmä arvioi, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vastuun ottaminen johtoryhmätyöskentelyn osaksi integroi toiminnan parhaiten osaksi koko kaupungin toimintaa. Integroitumisen näkivät erityisen tärkeäksi Arena, Arnaboldi ja Azzone tutkimuksessaan (2011, 793-794).

Riskienhallinnan horisontaalista laajuutta (Kuva 8) pohdittaessa johtoryhmä katsoi konserninäkökulman vähimmäisvaatimukseksi johtuen viime vuosien yhtiöittämisistä ja kunnan johtamisen monimuotoistumisesta. Kaikkien toimittajien velvoittamista riskienhallintaan ei nähty tarpeelliseksi, mutta merkittävimpien riskien osalta joitakin toimittajia olisi hyvä valikoiden osallistaa. Riskienhallinnan näkökulma tulisi olla johtoryhmän kokonaisriskien muodostamisessa laaja, toimittajiin asti, mutta kaikkien toimittajien osallistaminen olisi turhaa. Toimialoittain on syytä tarkastella tätä asiaa ja pohtia osallistettavia toimittajia merkittävimpien riskien kautta. Tytäryhtiöt ja liikelaitokset raportoivat jo tällä hetkellä omista riskeistään, mutta näiden hallinta ja kokoaminen kokonaisriskikuvaan on jäänyt tekemättä.

Riskienhallinnan ja erityisesti riskikartoituksen vertikaalista ulottuvuutta arviointiryhmä mietti hieman pidempään. Ensimmäisiä ajatuksia oli, että miksi riskit pitäisi hahmottaa lähien alhaalta ylöspäin? Eikö olisi hyödyllisempää, että johtoryhmä pohtisi ensin koko kaupungin keskeiset riskit ja tämän jälkeen toiminta-alueet pohtisivat oman alueensa keskeiset riskit liittyen näihin kaupungin keskeisiin riskeihin ja lopulta yksittäiset toimintayksiköt voisivat tar-

vittaessa pohtia omia riskejään suhteessa toiminta-alueen keskeisiin riskeihin. Tällä toimintatavalla rakennettaisiin ensin iso kuva ja sitten se pilkottaisiin pienempiin osiin. Näkökulmasta voisi tulla erilainen kuin rakennettaessa kokonaisriskikuvaa pienemmistä palasista isommaksi. Vasta-argumenttina nähtiin, että kokonais kuvan rakentaminen tyhjästä voi jäädä helposti ns. swot-analyysitasolle, jossa luetellaan vahvuuksia ja heikkouksia eikä mietitä asioita riittävän konkreettisesti.

Vaihtoehtoisesti riskien tunnistaminen aloittaminen toimintayksikö tasolta lisäisi jokaisen työntekijän tietoisuutta oman työnsä riskeistä. Tekninen johtaja totesi, ettei toimialajohtajalla voi olla tietoa jokaisen toimintayksikön riskeistä, sillä yksiköitä on paljon ja ne ovat sisällöltään erilaisia ja vaihtelevia. Toisaalta työntekijöillä ei ole osaamista riskientunnistamiseen ja tämä edellyttäisi koulutusta ja ohjeistusta. Johtopäätöksenä päädyttiin tässäkin asiassa siihen, että ylemmältä tasolta annetut keskeiset linjaukset tai tavoitteet ohjaavat ainakin aluksi riskikartoituksen ja arvioinnin fokusta oikeaan suuntaan.

Toteutus voisi ensimmäisellä kerralla tapahtua siten, että strategian päivityksen yhteydessä määritellään tavoitteet, joiden suhteen riskikartoitus olisi syytä tehdä. Toiminta-alueet tunnistavat omat keskeiset riskinsä suhteessa strategian tavoitteisiin ja näistä johtoryhmä muodostaa kokonais kuvan. Toiminta-alueet voivat itse päättää, vieritetäänkö riskikartoitus jo tässä vaiheessa yksikö tasolle asti. Seuraavaksi voidaan tehdä riskikartoitus suhteessa talousarviossa asetettuihin 1-3 vuoden tavoitteisiin.

Paapen ja Speklén (2012, 548-561) tutkimustulokset eivät tue näkemystä, että alempien organisaatiotasojen osallistaminen riskienhallintaan lisäisi tehokkuutta tai osallistaminen olisi kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tehokkuuden kannalta olennaista. Näin ollen on perusteltua myös Pudasjärven kaupungissa aloittaa kokonaisvaltainen riskienhallinta toiminta-alue tasolta eikä yksikö tasolta. Pudasjärven kaupungin valitsema ratkaisu istuu myös Kuuluvaisen (2013, 46-47) rakentamaan kolmen puolustuslinjan malliin siten, että toimialajohtajat vastaavat mallin operatiivista johtoa ja johtoryhmä puolestaan erikoistunutta riskienhallinnan toimintaa tai ryhmää.

9.3 Riskienhallinnan aikataulujen ja suunnitteluprosessiin kytkeytymisen arviointi

Johtoryhmä totesi, että nykyisen toimintatavan ollessa puutteellinen suhteessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toimenpiteisiin, tulisi toimintatapoja kehittää. Näin ollen arviointi keskittyi vaihtoehtoihin kaksi ja kolme (Kuva 11-12), sillä vaihtoehto yksi (Kuva 10) ei täytä kokonaisvaltaisen riskienarvioinnin ehtoja.

Raportointisykli täyttää nykyisellään vaaditut kriteerit, sillä raportointi tapahtuu osavuositauksissa, toimintakertomuksessa sekä osittain myös talousarviossa. Puutteita löytyy kuitenkin säännöllisessä riskien seurannassa. Kuukausittainen seuranta tuntui johtoryhmästä ensi silmäyksellä liian tiheältä (Kuva 11). Vuodessa on muutama kuukausi, jolloin johtoryhmä ei välttämättä kokoonnu laisinkaan johtuen lomista tai muista pakollisista menoista. Toisaalta todettiin, että reagointikyky voi hidastua huomattavasti, jos riskejä tarkastellaan ainoastaan kvartaaleittain.

Johtoryhmä totesi vaihtoehdon olevan paras (Kuva 12), jossa johtoryhmä tarkastelee riskien tilannetta kvartaaleittain ja samalla voidaan pohtia mitä osavuositauksen raporttiin kirjoitetaan. Hallintojohtaja muistutti, että jokainen toimialuejohtaja on velvollinen seuraamaan oman alueensa riskejä kuitenkin jatkuvasti. Mikäli riskien tilanteessa tapahtuu muutoksia, on toimialuejohtaja velvollinen reagoimaan siihen laadittujen toimintamallien mukaisesti ja raportoimaan siitä viikoittaisessa johtoryhmän kokouksessa. Todettiin, että tämä toimintamalli istuu nykyisiin kokouskäytänteisiin hyvin.

Paape ja Speklé (2012, 548-561) havaitsivat tutkimuksessaan, että kokonaisvaltainen riskienhallinta koetaan tehokkaaksi, mikäli riskit analysoidaan säännöllisesti vähintään kvartaaleittain tai vuosittain ja raportointi tapahtuu säännöllisesti vähintään kvartaaleittain tai vuosittain. Pudasjärven kaupungin johtoryhmän valitsemat aikataulutussmallit vastaavat tätä tehokkaaksi koettua kokonaisvaltaisen riskienhallinnan mallia. Woods (2009, 74-75) puolestaan toteaa, että vakavien riskien käsittely on hyvä tapahtua viikoittaisissa palavereissa, mikäli ne vaativat välittömiä toimenpiteitä. Näin näkivät myös Pudasjärven kaupungin johtoryhmän jäsenet tärkeäksi toimia toteuttaessaan tulevaisuudessa kokonaisvaltaista riskienhallintaa.

9.4 Riskienhallinnan työskentelyn vaiheistamisen arviointi

Arviointiryhmä totesi, että ensimmäinen vaihtoehto (Kuva 13) ei ole riittävä, sillä riskienhallinnan kokonaisuutta halutaan kehittää kunnassa kokonaisvaltaisuuden suuntaan. Arviointi keskittyi vaihtoehtojen kaksi ja kolme välille (Kuvat 14-15), sillä ne ovat toteutuskelpoisimmat.

Vaihtoehdossa kaksi (Kuva 14) johtoryhmä muodostaa kokonaisnäkemyksen kunnan merkittävimmistä riskeistä ja tunnistetuille merkittävimmille riskeille laaditaan toimenpiteitä. Vaihtoehdossa kolme (Kuva 15) toimenpiteitä laaditaan puolestaan toiminta-alueiden merkittävimmille riskeille ja näin ollen toimenpiteitä tulisi laadittua huomattavasti enemmän edellisessä vaihtoehdossa. Johtoryhmä ei voi hallita kaikkia riskejä, joten tämä toiminta-alueittainen toimenpiteiden laadinta olisi turvallisempi vaihtoehto toiminnan ja tavoitteiden saavuttamisen

turvaamisen kannalta. Toisaalta kolmannessa vaihtoehdossa (Kuva 15) on riskinä se, että toiminta-alueet laativat toimenpiteitä, joista muodostuu ns. toiveiden tynnyri ja johtoryhmän rooli muuttuu kokonaiskuvan muodostajasta toimenpiteiden hyväksyjäksi ja hylkääjäksi. Tällaisessa tapauksessa aika ei riitä johtoryhmän tärkeimpään tehtävään eli kokonaisriskien ja kokonaiskuvan hallintaan.

Vaihtoehto kaksi (Kuva 14) tuntui parhaalta vaihtoehdolta aloittaa. Riskienhallintatoimenpiteitä laaditaan aluksi vain kunnan keskeisille riskeille, jolloin niistä tulee hallittava kokonaisuus. Kun tämä toimintatapa opitaan tekemään osana muuta toimintaa, voidaan mahdollisesti ottaa käyttöön vaihtoehto kolme, jossa riskienhallintatoimenpiteet laaditaan toiminta-alueiden merkittävimmille riskeille ja mahdollisesti jopa toimintayksiköiden merkittävimmille riskeille. Tuloksellisuuden arviointi ja kehittäminen nähtiin luonnollisena osana prosessia eikä se aiheuttanut pohdintaa. Tuloksellisuuden arvioinnin raportointi linkittyy hyvin nykyisiin raportointirutiineihin eli toimintakertomukseen.

Neljäs vaihtoehto (Kuva 16) ei tuntunut niin käytännölliseltä kuin vaihtoehto kaksi monine vaiheineen laatia visuaalisia karttoja riskeistä. Toisaalta arviointiryhmä kuitenkin asetti itselleen tavoitteeksi laatia jossain vaiheessa kunnan keskeisistä riskeistä visuaalinen riskikartta, sillä se auttaa hahmottamaan yhdellä silmäyksellä kunnan keskeiset riskit. Tämän ei kuitenkaan nähty olevan keskeinen toimenpide riskienhallinnan kokonaisuudessa.

Homan (2013, 39-40) sekä Arena, Arnaboldi ja Azzone (2011, 788) toteavat tutkimuksissaan, että kokonaisvaltaisen riskienhallintaa hyvin toteuttavat organisaatioiden johto muodostaa yhteisen näkemyksen organisaation keskeisistä riskeistä. Lisäksi painotetaan, että yhteisen riskikartan muodostaminen ei riitä, vaan johdon yhteinen kokonaisnäkemys muodostuu keskustelujen ja väittelyjen kautta lisäten johdon ymmärrystä riskeistä ja niiden hallinnasta (Arena, Arnaboldi & Azzone 2011, 794). Pudasjärven kaupungin johtoryhmän valitsema malli toteuttaa näitä tutkimuksissa hyväksi havaittuja toimenpiteitä ja malleja.

9.5 Riskienhallinnan integroinnin arviointi

Riskienhallinnan kuvaaminen osaksi päätöksentekoprosessia ja strategiaprosessia vaikutti johtoryhmästä teennäiseltä (Kuvat 17-21). Kaupunginjohtaja totesi, että riskienhallinnan pitää olla osa perustoimintaa ja se ei saa jäädä tekemättä. Tällöin työ näkyy valmisteluorganisaatiossa niin päätöksenteossa kuin strategianvalmistelussakin. Kun riskienhallinta on todellisesti integroitu osaksi johtamista ja toimintaa, ei sitä tarvitse erikseen korostaa kirjoittamalla oikeita termejä päätösten tai strategian valmisteluvaiheessa. Toisaalta riskien tunnistaminen ja arviointi voivat olla strategian valmistelun työkaluja, joiden käyttöönottoa harkitaan vakavasti.

Valiokunnan roolia pohdittiin siten, että riskejä pystyy arvioimaan parhaiten sellainen taho, joka tuntee kyseistä toimintaa ja toimintaympäristöä. Näin ollen virkamiesten rooli korostuu valiokunnan jäseniä enemmän riskienkartoituksessa ja -analysoinnissa. Valiokunnan rooli riskienhallinnassa tulisikin kohdistaa enemmän yleisen tason riskeihin ja koko kuntaa koskevalle tasolle, jolloin yksityiskohtaisen tiedon omaaminen ei ole olennaista.

Wahlström (2009, 53-68) on havainnut, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttajat näkevät toimintamallissa niin negatiivisia kuin positiivisiakin puolia. Positiivisena nähtiin se, että riskienhallintajärjestelmä on integroitunut olemassa oleviin toimintatapoihin. Kritiikkiä saivat kvantitatiivisten arviointimenetelmien käyttö sekä riskienhallinnan sitomat suuret henkilöstöresurssit. Niin ikään Alftan ym. (2008, 84-85) toteaa, että riskienhallinta integroituna olemassa oleviin prosesseihin on tehokkaampi toimintatapa kuin riskienhallinnan organisointi erillisenä prosessina.

Pudasjärven kaupungin johtoryhmän ajatus siitä, että riskienhallinnan toimintatapojen tulee olla osa jokapäiväistä tekemistä eikä sitä tulisi kuvata nykyisten prosessien erillisenä osana. Aika kuitenkin näyttää, pystyykö kaupunki saavuttamaan tavoitteensa ja hyödyntämään riskienhallinnan menetelmiä ja keinoja yhtenä työkaluna asioiden valmistelussa.

10 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tuottaa pienille ja keskisuurille kunnille käytännön toimintavaihtoehtoja ja -malleja, joilla kunnat voivat ottaa käyttöön ja toteuttaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa toiminnassaan. Tutkimuksen lähestymistavaksi valikoitui konstrukttiivinen tutkimus, jonka vaihtoehtojen toimivuutta arvioi Pudasjärven kaupungin johtoryhmä pohtimalla eri mallien soveltuvuudesta käytäntöön. Arviointi toteutettiin ryhmähaastatteluna ja se tuotti kehitettyjen mallien lisäksi muutamia uusia käytännön sovelluksia.

Kokonaisvaltaisen riskienhallintaa lähestyttiin Ilmosen, Kallion, Koskisen ja Rajamäen (2010, 77-82) käyttöönottoprosessin (Kuva 1) mukaisesti, jonka vaiheita ovat tavoitetilan määrittely, organisaatiotasosta ja osallistujista päättäminen, aikataulutusta ja kytkeytyminen suunnittelu-prosessiin, työskentelyn vaiheistaminen sekä kytkeä keskeisiin johtamisen prosesseihin. Jokaiseen prosessin vaiheeseen tuotettiin tutkimuksessa useita vaihtoehtoja, joista arviointiryhmä valitsi omasta mielestään toteutuskelpoisimmat vaihtoehdot.

Tavoitetilasta Pudasjärven kaupungin johtoryhmä totesi, että järkevin vaihtoehto on tavoitella ylintä tasoa eli tasoa, jossa riskienhallinnan tuloksia hyödynnetään päätöksenteossa ja

tulevaisuuden suunnittelussa (Kuva 2). Tämä muodostui myös yhteiseksi tahtotilaksi tulevaisuutta ajatellen, sillä kunnan toimintaympäristö on muuttunut viimeisen viiden vuoden aikana kompleksisemmaksi ja vaatii monimutkaisempien asioiden huomioimista johtamisessa kuin ennen.

Organisoitumisesta keskusteltaessa todettiin johtoryhmän roolin olevan keskiössä pienessä kunnassa (Kuva 6). Johtoryhmän aikaresurssi ja hieman osaaminen kuitenkin mietityttivät. Tämä ratkaistiin siten, että riskienhallintaa johtoryhmä tasolla toteutettaessa johtoryhmää vahvennetaan tällöin muutamalla sisäisellä asiantuntijalla. Toinen asiantuntijoista tuntee yhden keskeisen toiminta-alueen toimintoja ja toinen asiantuntija toimii riskienhallinnan toteutuksen asiantuntijana. Johtoryhmän mielestä konserninäkökulma on minimivaatimus riskienhallinnan horisontaaliselle laajuudelle (Kuva 8). Tällöin riskienhallintaan veloitetaan kunnan sisäisten toiminta-alueiden lisäksi tytäryhtiöt ja liikelaitokset. Toimittajien roolia ei nähty niin tärkeäksi, mutta osa toimittajista liittyy merkittävimpiin riskeihin. Tällöin toimittajia voisi osallistaa valikoiden riskienhallintaan, mutta riskienhallinnan käyttöönoton vaatiminen kaikilta toimittajilta on turhaa.

Eri organisaatiotasojen osallistamisesta riskienhallintaan oltiin montaa mieltä (Kuva 9). Toisaalta alimpien tasojen eli toimintayksikkötasojen osallistaminen lisäisi lähes kaikkien työntekijöiden riskitietoisuutta. Toisaalta tämän nähtiin olevan liian työläs toimintatapa ainakin ensimmäisillä kerroilla. Toteutuskelpoisimmaksi vaihtoehdoksi nähtiin ensimmäisinä vuosina toiminta-alueiden organisaatiotason osallistaminen riskien kartoitukseen ja arviointiin (Kuva 9). Tulevina vuosina tätä voisi laajentaa ja vyöryttää alemmille tasoille organisaatiossa, kun toimintatavat ylemmillä tasoilla on hallussa. Käytännössä työskentely tullaan aloittamaan siten, että riskianalyysi tehdään toiminta-alueetasolla suhteessa päivitetyn strategian tavoitteisiin sekä talousarvion tavoitteisiin.

Aikataulujen liittäminen nykyisiin raportointikäytänteisiin oli helpoin prosessin vaihe. Todettiin, että nykyinen raportointisykli neljännesvuosittain osavuositarkastuksissa sekä kerran vuodessa toimintakertomuksessa on riittävä riskien seurannan osalta. Riskejä kartoitetaan ja arvioidaan kerran vuodessa talousarvion valmistelun yhteydessä ja sen nähtiin olevan riittävän usein suhteessa toimintaympäristön ja tavoitteiden muutosnopeuteen. Riskien seuranta on uusi elementti ja käyttökelpoisimmaksi vaihtoehdoksi valikoitui neljännesvuosittainen seuranta, mikä onkin yhdenmukaista osavuositarkastusten kanssa (Kuva 12). Toisaalta korostettiin sitä, että jokainen toimialajohtaja on velvollinen seuraamaan oman toiminta-alueensa riskejä jatkuvasti ja ottamaan muutokset esille viikoittaisissa johtoryhmän kokouksissa, mikäli se on tarpeen.

Riskienhallinnan toimenpiteiden osalta todettiin, että nykyiseen toimintatapaan verrattuna kokonaiskuvan muodostaminen ja riskien seuranta ovat tärkeitä, uusia elementtejä. Näiden lisäksi oman toiminnan arviointi ja riskienhallinnan kehittäminen ovat toimenpiteitä, joita aikaisemmin ei ole juuri toteutettu. Lopputuloksena todettiin, että liikkeelle on hyvä hieman kevyemmällä versiolla, jotta uuteen toimintatapaan ei uuvuta heti alkumetreillä. Toisin sanoen aloittelijoille toimintatavaksi valikoitui prosessi, jossa riskienkartoituksen ja arvioinnin tuloksista johtoryhmä muodostaa kokonaisnäkemyksen kunnan riskeistä (Kuva 14). Tämän jälkeen näille merkittävimmille riskeille kokonaiskuvan mukaisesti laaditaan riskienhallintatoimenpiteitä. Johtoryhmä seuraa merkittävimpiä säännöllisesti ja raportoi niistä. Raportoinnin lisäksi kerran vuodessa tehdään itsearviointi ja pyritään löytämään kehittämiskohteita arvioinnin pohjalta. Johtoryhmä totesi, että tämän toimintatavan ollessa hallussa voidaan harkita siirryttäväksi malliin, jossa toimenpiteitä laaditaan kaikkiin toiminta-alueilla tunnistettuihin riskeihin (Kuva 15). Tämä vaatii kuitenkin riskienhallinnan menetelmien tuntemista ja osaamista, ennen kuin se voidaan ottaa käyttöön.

Riskienhallinnan integrointi osaksi johtamisen prosesseja oli arviointiryhmän mielestä hieman turhaa pohdintaa (Kuvat 17-21). Perusteluna he näkivät sen, että riskienhallinnan tulisi olla osa perusjohtamista, perustoimintaa ja perusvalmistelua eikä erillinen, päälle liimattu osa päätöksentekoprosessia tai strategista suunnittelua. Valiokunnan roolista riskienhallinnassa todettiin, että valiokunta tulisi osallistaa riskienhallintaan, mutta koko kunnan tasolla. Toiminta-alueitasolla riskienhallinta vaatii jo toiminnan perinpohjaista tuntemusta, kun taas koko kunnan tasolla valiokuntalaisten edustaessa asukkaita, on tästä roolista ja osaamisesta enemmän hyötyä.

Opinnäytetyössä tuotettujen vaihtoehtojen arvioinnin yhteydessä esitettiin parhaaksi valitun vaihtoehdon kytkentöjä olemassa oleviin teorioihin. Teoriat tukivat Pudasjärven kaupungin johtoryhmän parhaaksi vaihtoehdoksi valitsemaa toimintamalleja.

Pudasjärven kaupungin johtoryhmä löysi malleista itselleen sopivat vaihtoehdot kokonaisvaltaisen riskien hallinnan toteuttamiseksi omassa toiminnassaan. Nähdäkseni valitut toimintavaihtoehdot ovat toteutettavissa muissakin pienissä ja keskisuurissa kunnissa, mikäli johto sitoutuu toimintaan ja on valmis kehittämään omaa ja henkilöstön osaamista. Toisaalta opinnäytetyössä esitettyjä muita vaihtoehtoja on mahdollista muidenkin kuntien analysoida ja pohtia millä resursseilla he ovat valmiita toteuttamaan riskienhallintaa omassa kunnassaan. Osa toimintavaihtoehdoista ei kuitenkaan täytä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tunnusmerkkejä, vaan ne on otettu mukaan arvioitavaksi niiden yleisyyden vuoksi. Yleisyydellä tässä viitataan siihen, että toimintatapa on nykyisellään käytössä useissa kunnissa.

Jatkotutkimuksen aiheita julkisten organisaatioiden riskienhallinnasta tällä hetkellä löytyy. Edelliset tutkimukset riskienhallinnan tilasta Suomen kunnissa on tehty 2012-2013 ja kuntalakiin tuli vaatimus riskienhallinnan toteuttamisesta 1.1.2014. Tilanteen muuttuminen lakimuutoksen jälkeen olisi mielenkiintoista selvittää. Mielestäni on myös olennaista selvittää tilanne pienten kuntien osalta verrattuna suuriin kaupunkeihin, joilla on käytössään paremmat resurssit. Nykytilanteen selvittämisen lisäksi olisi aiheellista tutkia erilaisia riskienhallinnan toteutusvaihtoehtoja pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

Lähteet

Adekunle, O. 2011. The constructive research approach in project management research. *International Journal of Managing Projects in Business* 2011/4, 573-595.

Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynnänen, A. & Siitonen, P. (toim.). 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintosuhteet. Kunnallistutkimukia. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Alftan, M., Blummé, N., Heikkala, J., Kontula L., Miettinen, O., Pakarainen, E., Sinersalo, K., Sjölund, R., Sundvik, P., Tarvainen, J., Tikkanen, R., Turakainen, O., Urrila, A. & Vesa, A. 2008. Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki: Edita.

Arena, M., Arnaboldi, M. & Azzone, G. 2011. Is enterprise risk management real? *Journal of Risk Research* 14:7, 779 - 797.

Blair, R. 2004. Public Participation and Community Development Strategic Planning. *Public Administration Quarterly* 1-2/2004, 102 - 147.

Drumaux, Anne & Goethals, Christopher 2007. Strategic management: a tool for public management? Belgian federal experience. *The International Journal of Public Sector Management* 7/2007, 638 - 654.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalain muuttamisesta. HE 24/2012 vp.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Homan, J. 2013. ERM for the Public Sector: A Case Study. *The Journal of Government Financial Management* 62/2013: 34-40.

Hood, J. & Smith, T. Perceptions of quantifiable benefits of local authority risk management. *International Journal of Public Sector Management* 26(4)/2013, 309-319.

Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, M. 2010. Johda riskejä - käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Pössneck: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Juvonen, M., Koskensyrjä, M., Kuhanen, L., Ojala, V., Pentti, A., Porvari, P. & Talala, T. 2014. Yrityksen riskienhallinta. Vantaa: Hansaprint.

Kasanen, E., Lukka, K. & Siitonen, A. 1993. The constructive approach in management accounting research. *Journal of Management Accounting Research* 5/1993, 243-264.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, 2013. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kiviaho, M., Oulasvirta, L. & Paananen, M. 2014. Riskienhallinta murroksessa. Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntaliiton suositus. 9.12.2013. Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano. Kuntaliitto. Viitattu 26.3.2016. <http://www.kommunerna.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/Sivut/Sisaisen-valvonnan-ja-riskienhallinnan-perusteista-paattaminen-.aspx>

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kuusela, H. & Ollikainen, R. 2005. Riskit ja riskienhallinta-ajattelu. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 15-54.

Kuuluvainen, A. 2013. Riskienhallinta. Teoksessa Sisäinen tarkastus. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Laamanen, K. & Tinnilä, M. 2009. Prosessijohtamisen käsitteet. Espoo: Teknologiainfo Teknova Oy.

Leino, M., Steiner, M-L. & Wahlroos, J. 2005. Corporate governance ja riskienhallinta. Teoksessa Kuusela, H. & Ollikainen, R. (toim.) Riskit ja riskienhallinta. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print, 123-147.

Leppänen, J. 2006. Yritysturvallisuus käytännössä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Mikes, A. 2009. Risk management and calculative cultures. *Management Accounting Research*, 20/2009, 18-40.

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Oulasvirta, L., Paananen, M., Kiviaho, M. & Sandström, J. 2014. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2014, 253-263.

Paape, L. & Speklé, R. 2012. The Adoption and Design of Enterprise Risk Management Practices: An Empirical Study. European Accounting Review 3/21, 533-564.

Pauni, M. 2008. Strategiat elämään. Kuntasektorin strategisen johtamisen opas. Helsinki: FCG Efeko Oy.

Rannisto, P. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntin strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1072.

Strategiaprosessi. 2016. Suomen kuntaliitto. Viitattu 14.11.2016. <http://www.kommunerna.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/strateginen-johtaminen/strategiaprosessi/Sivut/default.aspx>

Kunnan päätöksenteko. 15.12.2014. Suomen kuntaliitto. Viitattu 2.9.2016. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/paatoksenteko/Sivut/default.aspx>

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Väestötietoja. 2016. Suomen kuntaliitto. Viitattu 14.11.2016. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/vaestotietoja/Sivut/default.aspx>

Wahlström, G. 2009. Risk management versus operational action: Basel II in a Swedish context. Management Accounting Research 20/2009, 53-68.

Woods, M. 2009. A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. Management Accounting Research 20/2009, 69-81.

Kuvat

Kuva 1: Riskienhallinnan käyttöönoton organisointi (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 77-82).	19
Kuva 2: Tavoitetasot 1-4. (Mukaillen Arena, Arnaboldi ja Azzone 2011, 781-792). ..	31
Kuva 3: Suurten kuntien ja kaupunkien malli: Riskienhallintapäällikkö.....	32
Kuva 4: Ulkoinen konsultti riskienhallintapäällikön tehtävissä.	33
Kuva 5: Usean kunnan yhteinen riskienhallintapäällikkö.	33
Kuva 6: Johtoryhmä koordinoi riskienhallintaa.	34
Kuva 7: Erillinen riskienhallintaryhmä koordinoimassa riskienhallintaa.	35
Kuva 8: Horisontaalinen laajentaminen: vaihtoehdot.	35
Kuva 9: Vertikaalinen laajentaminen: Vaihtoehdot.....	36
Kuva 10: Vaihtoehto 1: Raportointi kvartaaleittain.....	37
Kuva 11: Vaihtoehto 2: Kuukausittainen riskien tilanneseuranta lisättynä kvartaaleittain tapahtuvalla raportoinnilla.	38
Kuva 12: Vaihtoehto 3: Merkittävimpien riskien tarkastelu ja raportointi kvartaaleittain.	39
Kuva 13: Vaihtoehto 1: Kuntien nykyiset riskienhallintatoimenpiteet	40
Kuva 14: Vaihtoehto 2: Keskittyminen kunnan merkittävimpiin riskeihin	41
Kuva 15: Vaihtoehto 3: Keskittyminen toimialueen merkittävimpiin riskeihin	41
Kuva 16: Vaihtoehto 4: Homan (2013, 34-40) mallin mukainen kuntien kokonaisvaltainen riskienhallinta	42
Kuva 17: Kunnan päätöksentekoprosessi ja riskienhallinta	43
Kuva 18: Strategiaprosessin valmisteluvaihe.	44
Kuva 19: Strategiaprosessin hyväksymisvaihe.	44
Kuva 20: Strategiaprosessin toteutusvaihe.	45
Kuva 21: Strategiaprosessin seuranta- ja arviointivaihe.	45

Liitteet

Liite 1: Haastatellut henkilöt.....	61
Liite 2: Teemahaastattelun runko.....	62
Liite 3: Määritelmiä.....	70
Liite 4: Kooste haastattelusta.....	75

Liite 1

Haastatellut henkilöt

Kaupunginjohtaja Tomi Timonen

Tomi Timonen on ollut Pudasjärven kaupunginjohtaja vuodesta 2014 lähtien ja sitä ennen hän työskenteli Posion kunnanjohtajana sekä Kemijärven hallinto- ja talousjohtajana. Koulutukseltaan Timonen on hallintotieteiden maisteri.

Hallintojohtaja Seija Turpeinen

Seija Turpeinen on hoitanut hallintojohtajan tehtäviä vuodesta 2009 lähtien. Koulutukseltaan hän on tradenomi ja lisäksi hän on opiskellut julkisen hallinnon opintokokonaisuuksia.

Opetus- ja sivistysjohtaja Juha Holappa

Juha Holappa on työskennellyt Pudasjärven kaupungin opetus- ja sivistysjohtajana vuodesta 2012 lähtien. Hän on koulutukseltaan kasvatustieteiden maisteri.

Vs. Tekninen johtaja Eero Talala

Eero Talala on työskennellyt Pudasjärven kaupungin teknisenä johtajana vuodesta 2012 lähtien. Tätä ennen Talala on työskennellyt mm. rakennustarkastajana ja muissa teknisen toimen tehtävissä vuodesta 1996 lähtien. Koulutukseltaan Talala on rakennusmestari.

Palvelusuunnittelija/Työsuojelupäällikkö Ritva Kinnula


Ritva Kinnula on työskennellyt Pudasjärven kaupungin teknisenä johtajana vuosina 2004-2012. Tällä hetkellä hän on osa-aikaeläkkeellä ja työskentelee kehittämistoimessa palvelusuunnittelijana sekä kaupungin työsuojelupäällikkönä. Lisäksi Kinnula on vastannut vuosia kaupungin valmiussuunnittelusta. Koulutukseltaan hän on tie- ja vesirakennuksen insinööri ja ennen teknisen johtajan tehtäviä hän on työskennellyt mm. pääluottamusmiehenä sekä työsuojelutarkastajana.

Kehittämisojohtaja Jorma Pietiläinen

Jorma Pietiläinen on työskennellyt Pudasjärven kehittämisjohtajana vuodesta 2014 lähtien. Koulutukseltaan Pietiläinen on diplomi-insinööri ja hän on työskennellyt pitkään myös yrittäjänä.

Liite 2


Teemahaastattelun runko



Pudasjärvi
sininen ajatus – vihreä elämys

KOKONAISVALTAISEN RISKIENHALLINNAN KÄYTTÖNOTTO

PUDASJÄRVI



KUNTALAKI 1.1.2014 ALKAEN: riskienhallinta

HALLITUKSEN ESITYS

- Tulisi keskittyä merkittävimpiin riskeihin
- Kokonaisvaltaisuus
- Tulee kohdistua koko kuntakonserniin
- Vain vähäisiä hallinnollisia kustannuksia

KUNTALIITON SUOSITUS

- Ei eroteta muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta
- Tulee toteutua kaikessa toiminnassa
- Kaikilla organisaatiotasoilla
- Merkittävät päätökset → Riskien arviointi
- Raportointien tulee pohjautua dokumentoituun tietoon ja järjestelmälliseen toimintatapaan



KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA

- Tavoitteena tunnistaa epävarmuustekijöitä, jotka vaikuttavat tavoitteisiin
- Painopiste yksittäisistä riskeistä merkittävimpien riskienhallintaan
- Prosessin osia:
 - Riskien tunnistaminen ja arviointi
 - Hallintatoimenpiteiden määrittely
 - Seuranta ja toimenpiteiden tekeminen
 - Raportointi
 - Toiminnan itsearviointi ja jatkuva kehittäminen



KÄYTTÖÖNOTTOPROSESSI

- 1) Tavoitetila
- 2) Organisaatiotasot ja osallistujat
- 3) Aikataulutus
- 4) Työskentelyn vaiheistaminen
- 5) Yhdistäminen keskeisiin prosesseihin



1. TAVOITETILAN MÄÄRITTELY



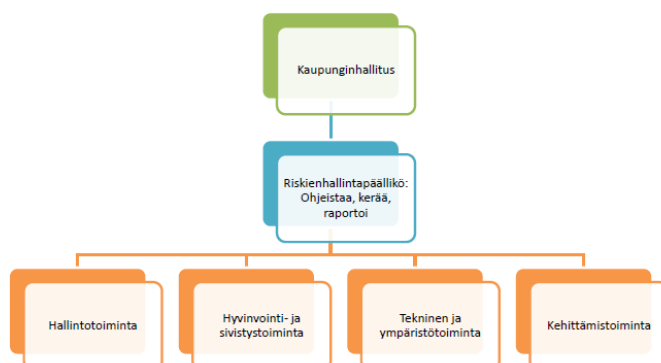


2. ORGANISAATIOTASO JA OSALLISTUJAT

- Valtuusto ja hallitus: mahdollistaminen ja seuranta
- Vastuu riittävän korkealla organisaatiossa
- Kehittämisvastuu ja -motivaatio
- Ei koeta tehokkaammaksi, vaikka alimmat organisaatiotasot ovat mukana
- Julkiset organisaatiot:
 - Sovellettava omiin tarkoituksiin → tehokkuus
 - Ei tehdä, jos ei ole hyötyä



ORGANISAATIOTASO JA OSALLISTUJAT: vaihtoehto 1



ORGANISAATIOTASO JA OSALLISTUJAT: vaihtoehto 2 ja 3

VAIHTOEHTO 2

Riskienhallintapäällikön
tehtävät ulkoisella
konsultilla



VAIHTOEHTO 3

Riskienhallintapäällikön
tehtävät kuntien yhteisellä
riskienhallintapäälliköllä





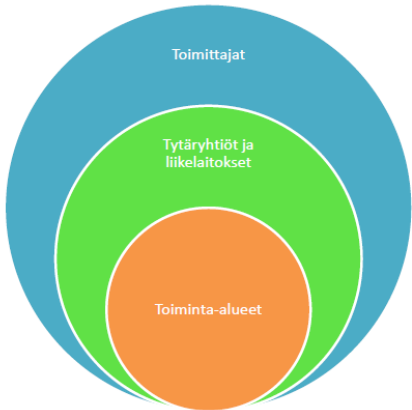
ORGANISAATIOTASO JA OSALLISTUJAT:
vaihtoehto 4



ORGANISAATIOTASO JA OSALLISTUJAT:
vaihtoehto 5

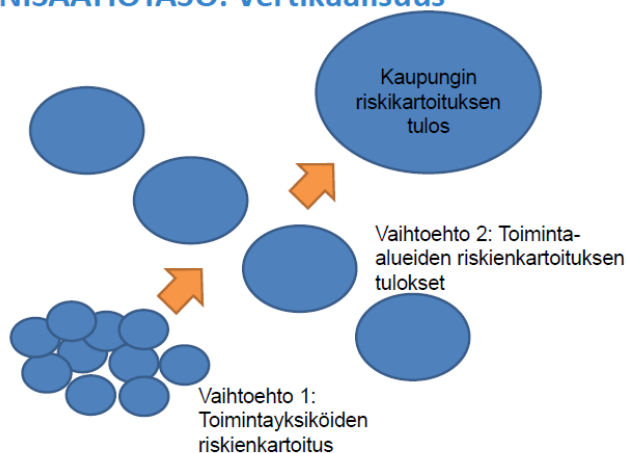


OSALLISTUJAT: Horisontaalisuus





ORGANISAATIOTASO: Vertikaalisuus



3. AIKATAULUTUS JA KYTKETYTYMINEN SUUNNITTELLUPROSESSIIN

TEHOKAS, KUN:

- Säännöllisyys
 - Riskien tunnistaminen
 - Riskien analysointi
 - Raportointi
- Linkitetty nykyisiin raportointijärjestelmiin
- Linkitetty nykyisiin aikatauluihin



AIKATAULUTUS JA KYTKETYTYMINEN SUUNNITTELLUPROSESSIIN: Vaihtoehto 1



AIKATAULUTUS JA KYTKETYTYMINEN

SUUNNITTELLUPROSESSIIN: Vaihtoehto 2 ja 3

Vaihtoehto 2

- Riskienhallinta-toimenpiteet määritellään
- Kuukausittainen seuranta



Vaihtoehto 3

- Riskienhallinta-
- toimenpiteet määrittämään
- Seuranta kvartaaleittain

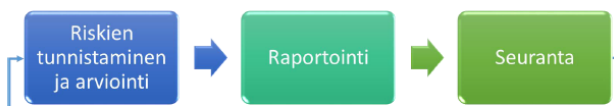


4. TOIMENPITEET JA RAPORTOINTI

TAVOITETILA:

- Tavoitteiden saavuttaminen
 - Merkittävä/vähemmän merkittävä
- Yhteisen näkemyksen muodostaminen
- Merkittävien riskien seuranta ja reagointi
- Itsearviointi

TOIMENPITEET JA RAPORTOINTI: Vaihtoehto 1



PUDASJÄRVI



TOIMENPITEET JA RAPORTOINTI: Vaihtoehto 2



PUDASJÄRVI



TOIMENPITEET JA RAPORTOINTI: Vaihtoehto 3



PUDASJÄRVI



TOIMENPITEET JA RAPORTOINTI: Vaihtoehto 4





5. OSAKSI JOHTAMISEN PROSESSEJA

JOHTAMISEN PROSESSIT

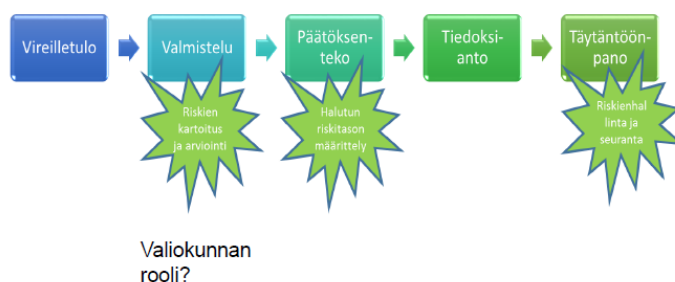
- Talousarvio- ja suunnittelu → aikataulutus
- Päätöksenteko
- Strategisen johtaminen

TEHOKKUUS:

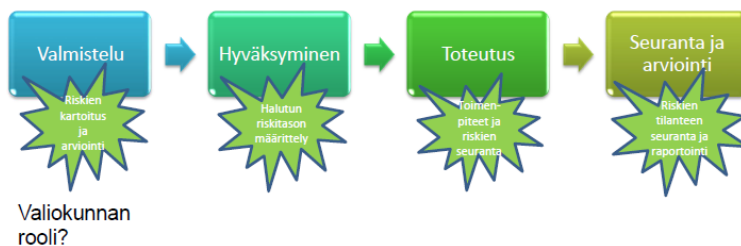
- Riskienhallinta osana muita prosesseja eikä erillinen kokonaisuus
- Ei saa sitoa liikaa resursseja



5. OSAKSI PROSESSEJA: Päätöksenteko



5. OSAKSI PROSESSEJA: Strateginen johtaminen



Liite 3: Määritelmiä

Kokonaisvaltainen riskienhallinta, Enterprise Risk Management (ERM):

Riskienhallinta linkittyy organisaation strategiaan, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Riskienhallinta on prosessi, jota toteutetaan kaikilla organisaation tasoilla. Tavoitteena on tunnistaa sellaisia epävarmuustekijöitä, jotka voivat toteutuessaan vaikuttaa (negatiivisesti tai positiivisesti) organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi tavoitteena on hallita havaittuja riskejä. Kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa painopiste siirtyy yksittäisten riskien hallinnasta merkittävien riskien hallintaan. Osana kokonaisvaltaista riskienhallintaa on myös riskienhallinnan prosessin jatkuva kehittäminen sekä itse riskienhallinnan toteuttamisen arviointi ja seuranta. (Alfan ym. 2008, 85-89 sekä Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 126).

Kokonaisvaltaisuus riskienhallinnassa näkyy myös siinä, että riskejä ei tulisi enää tarkastella yksittäisinä, esimerkiksi operationaalisina riskeinä, vaan tarkastelu tulisi olla holistista ja huomioida kaikkien osa-alueiden riskit kokonaisvaltaisen näkemyksen aikaansaamiseksi (Paape & Spekélé 2012, 534).

Kokonaisvaltainen riskienhallinta kunnassa:

Kuntaliitto tulkitsee kuntalain vaatimusta riskienhallinnasta antamassaan suosituksessa (9.12.2013, 3-7). Riskienhallinnan olisi hyvä perustua järjestelmälliseen ja dokumentoituun toimintatapaan ja mallina voi käyttää yleisesti hyväksyttyjä viitekehyksiä, kuten ISO31000 -standardi. Suosituksessa painotetaan, että riskienhallintaa ei saa erottaa muusta toiminnasta, vaan sen tulee olla osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista.

Riskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa, analysoida ja hallita keskeisimpiä kunnan toimintaa uhkaavia riskejä. Riskienhallinnan toiminnan tulisi keskittyä merkittävimpiin riskeihin, jotka uhkaavat tavoitteiden saavuttamista tai toimintaa yleensä (HE 24/2012, 12). Kokonaisvaltaisuutta Kuntaliiton suosituksessa (9.12.2013, 7) kuvataan siten, että riskienhallintaa toteutetaan kaikissa kunnan toiminnoissa ja ulkoistetuissa palveluissa sekä riskienhallinta ulottuu kaikkiin riskiluokkiin.

Kuntaliitto määrittelee suosituksessaan (9.12.2013, 7) erityisesti kolme prosessia, joissa riskienhallintaa kunnissa tulisi toteuttaa. Ensiksi toimintaympäristöön liittyviä ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä tulisi arvioida, analysoida ja laatia toimenpidesuunnitelmat riskien hallitsemiseksi talousarvion laatimisen yhteydessä. Toiseksi riskiarviointi tulisi suorittaa merkittävien päätösten valmistelujen yhteydessä. Kolmanneksi riskienhallinnan tuloksellisuutta tulisi arvioida tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä.

Riskienhallinnasta tulee kokonaisvaltaista, kun se olennaisena osana johtamis- ja toimintaprosesseja kunnan ja kuntakonsernin tasolla (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 11):

- hallinnoi strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen linkittyvät riskit
- sisältää riskien tunnistamisen, analysoinnin ja priorisoinnin, hallintaan liittyvien toimenpiteiden laatimisen sekä valvonnan ja riskienhallinnan tuloksellisuuden arvioinnin
- toteutetaan dokumentoidusti ja tuloksellisuudesta raportoidaan kunnanhallitukselle säännöllisesti.

Kuntien koko vaihtelee ja kuntien toimintatavat sekä toimintaympäristöt ovat erilaisia ja niihin liittyvät riskit eroavat kuntien välillä. Näin ollen myös kuntien riskienhallinta tulisi sovittaa kunkin kunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin. Sovittaminen tarkoittaa puolestaan erilaisia tapoja toteuttaa kokonaisvaltainen riskienhallintaa: pienissä kunnissa riskienhallinnan prosessien ja muodollisuuksien vaatimukset voivat olla vähäisemmät kuin suurissa kunnissa. Toteutusta pohdittaessa on aina harkittava kustannusten ja hyötyjen välistä suhdetta. (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014, 263).

Kunnan hallinto-organisaatio:

Kunnan organisaatio muodostuu päätösvaltaa käyttävistä toimielimistä, johtamis- ja hallinto-tehtäviä tekevistä virastoista, palveluja tuottavista laitoksista ja kunnan omistamista yhtiöistä. Toimielimet ovat poliittisia päätöksentekaelimiä, jossa vaaleilla valitut, kuntalaisia edustavat luottamushenkilöt käyttävät kunnan päätösvaltaa. Virastojen henkilöstö on kunnan palveluksessa olevaa henkilöstöä, jotka ovat virka- tai työsuhteessa kuntaan. Kunnalliset ylimmät päätöksentekaelimet ovat kunnanhallitus sekä kunnanvaltuusto. Näiden lisäksi vain tarkastuslautakunta on pakollinen kunnallinen toimielin. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 16-18).

Kunnanvaltuusto valitaan vaaleilla joka neljäs vuosi. Valtuusto valitsee keskuudestaan hallituksen ja lautakuntien ja/tai valiokuntien jäsenet. Kunnanhallitus johtaa kunnan hallinnon päivittäistä toimintaa ja valmistelee valtuustolle päätöksiä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 69-70).

Kunnat voivat valita miten toteuttavat kunnanvaltuuston ja -hallituksen lisäksi kunnallishallintoa. Yleisin malli on lautakuntamalli, jossa lautakunnat valmistelevat oman toimialansa talousarviesityksen sekä järjestävät ja valvovat oman alansa toimintaa. Valiokuntamalli on uusi malli, jossa valiokuntien vastuu on pienempi kuin lautakuntien. Valiokunnat eivät ole päättäviä elimiä kuten lautakunnat, vaan niiden pääasiallinen tehtävä on osallistua päätöksenteon valmisteluun. Valiokuntamallin odotetaan lisäävän päätöksenteon jämäkkyyttä siten, että

kunnanvaltuusto palauttaa vähemmän asioita valmisteluun kuin pelkästään viranhaltijan valmistelemista päätöksistä.

Kuntien päivittäistä johtamista varten on usein kunnissa johtoryhmä, jonka jäseniä ovat kunnanjohtaja sekä toimialojen johtavat virkamiehet. Joskus johtoryhmään kuuluu myös johtavia luottamushenkilöitä, joita ovat esimerkiksi kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajat. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 72). Toimialajohtajat ovat oman toimialueensa ylämpiä johtavia virkamiehiä. Toimialat vaihtelevat kunnittain, mutta esimerkiksi toimialoja voivat olla opetustoimi, tekninen toimi, terveydenhuolto, hallintotoimi ja elinkeinotoimi.

Kunnan perustehtävät:

Kunnat ovat keskeinen toimija pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa. Kuntien perustehtävät voidaan jakaa neljään pääryhmään, joita ovat hyvinvointi- ja palvelutehtävät, edunvalvonta- ja kehittämistehtävät ja niihin liittyvät hallintasuhteet, demokratia- ja poliittinen johtamistehtävä, valtion osoittamat hallinto- ja viranomaistehtävät. Kunnilla on siis huomattavan laaja vastuu asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisessa, yhdyskuntien ja elinkeinotoiminnan kehittämisessä sekä ympäristöön liittyvissä asioissa. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 19-20).

Kuntastrategia ja talousarvio tavoitteiden asetannassa:

Kuntastrategiassa ilmaistaan kunnan pitkän aikavälin tavoitteet. Strategia laaditaan yleensä yhteistyössä johtavien virkamiesten ja poliittisen johdon eli luottamushenkilöiden kanssa. Lyhyen aikavälin tavoitteet asetetaan talousarviossa. Talousarvio ja taloussuunnitelma yhdessä sisältävät 3 vuoden talouteen ja tavoitteisiin liittyvän suunnitelman. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007, 73).

Prosessi:

Laamanen ja Tinnilä (2009, 121) määrittelevät prosessin joukoksi toisiinsa liittyneitä toimintoja ja niiden toteuttamiseen tarvittavia resursseja, joiden avulla syötteet muutetaan tuotteiksi. Leppänen (2006, 24) lisää tähän määritelmään ajatuksen siitä, että prosessien tavoitteena on tuottaa lisäarvoa asiakkaalle. Prosessit voidaan jakaa avainprosesseihin, ydinprosesseihin sekä tukiprosesseihin.

Riski:

Riski on epävarmuutta siitä, miten tuleva tapahtuma vaikuttaa tavoitteisiin. Vaikutus voi olla positiivinen tai negatiivinen. Riski voidaan määritellä myös toteutumisen todennäköisyyden ja tapahtumien merkittävyyden muodostumaksi (Juvonen ym. 2014, 8-9). Kuusela ja Ollikainen

(2005, 28) lisäävät, että olennainen riskiin liittyvä asia on epävarmuus, sillä emme voi tietää mitä tulevaisuudessa tapahtuu.

Riskienhallinnan erityispiirteitä kunnallishallinnossa:

Kuntien toimintatapoihin voidaan katsoa kuuluvan sellaisia erityispiirteitä, joiden vuoksi kuntien riskienhallinta poikkeaa yritysten riskienhallinnasta. Oulasvirta, Paananen, Kiviaho ja Sandström (2014, 256-257) löytävät neljä tällaista erityispiirrettä.

Ensimmäinen eroavaisuus liittyy velvoitteisiin. Kunnilla on lainsäädännöllinen velvoite riskienhallinnan toteuttamiseen, toisin kuin yrityksillä. Toiseksi eroksi mainitaan organisaatiorakenne, johon kuntaorganisaatiossa kuuluu poliittisia toimielimiä, joille on määritelty laissa keskeinen vastuu riskienhallinnan organisoinnissa. Kolmanneksi eroksi määritellään riskienhallinnasta vastaavien henkilöiden osaaminen. Kunnissa valittaessa ylimpien toimielinten jäseniä ei useinkaan edellytetä riskienhallinnan osaamista, vaan painotetaan ennemminkin poliittista kokemusta ja luottamusta. (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014, 256-257).

Viimeisenä erona mainitaan kuntien toiminnan luonteen poikkeaminen olennaisesti yritysten toiminnan luonteesta. Kuntien keskeisiä velvollisuuksia ovat lakisääteisten velvoitteiden toteuttaminen ja toiminnan pääasiallisena tarkoituksena on edistää kuntalaisten hyvinvointia ja kestävä kehitystä. Näin ollen kuntien tulisi kohdistaa riskienhallinnan toimenpiteitä erityisesti lakisääteisten tehtävien häiriöttömän toiminnan toteuttamiseen, toiminnan taloudellisuuden takaamiseen sekä kuntalaisten hyvinvointia ja kestävä kehitystä uhkaavien riskien hallintaan. (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014, 256-257).

Riskienhallinta:

Riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että organisaatio saavuttaa tavoitteensa. Riskienhallinnan toimitoista ovat riskien tunnistaminen, analysointi, arviointi, käsittely, kontrollointi sekä rahoitustoimenpiteiden hallinnan. Riskienhallinta on tulevaisuuteen katsomista ja tulevaisuudessa tapahtuviin asioihin varautumista. (Leppänen 2006, 120-121 sekä Kuusela & Ollikainen 2005, 35).

Kirjanpitoliiiton kuntajaosto (2013, 20) painottaa tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen liittyvässä yleisohjeessaan edellisen määritelmä lisäksi, että menetelmien tulee olla järjestelmällisiä sekä riskienhallinta sisältää menettelyjä säännönmukaiseksi raportoimiseksi.

Riskienhallintakeino:

Riskienhallintakeinoja ovat riskin välttäminen, poistaminen, pienentäminen, jakaminen, siirtäminen tai pitäminen. Riskienhallintakeinojen avulla pyritään tunnistetun riskin seurauksista

tekemään siedettävät. Keinojen kustannuksia tulee verrata niihin menetyksiin, joita riski toteutuessaan aiheuttaa. (Leppänen 2006, 164-171).

Riskikartta:

Organisaatio kuvaa riskikartan avulla toimintaansa liittyviä riskejä kattavasti. Riskikartta kuvaa tiettyä hetkeä organisaation toimintaympäristössä ja sitä tulee päivittää säännöllisesti (Leppänen 2006, 78-79). Organisaation riskikartta muodostuu, kun organisaation eri osien (esim. toimialueet tai osastot) tunnistetut, analysoidut ja hallitut riskit yhdistetään samaan kokonaisuuteen merkittävimpien riskien osalta (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 78).

Riskilaji:

Riskit voidaan luokitella erilaisiin ryhmiin toisaalta niiden lähteen ja toisaalta niiden tyypin mukaan. Riskien sijoittamisesta eri luokkiin on hyötyä mm. riskitietoisuuden lisäämisessä organisaatiossa, riskien välisten riippuvuuksien tunnistamisessa sekä tärkeimpien riskien tunnistamisen varmistamisessa. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 70-71).

Luokittelutapoja on useita. Yksi yleisimmin käytetyistä luokitteluista on jakaa riskit neljään pääryhmään, joita ovat strategiset, taloudelliset, operatiiviset sekä vahinkoriskit (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 70-71). Juvonen ym. (2014, 29-150) lisäävät tähän karkeaan jakoon sisäisiin prosesseihin, asiakkuuksiin, innovaatiotoimintaan, liiketoimintaympäristöön, henkilöstöön, omaisuuteen, keskeytyksiin, vastuisiin, ympäristöön, kuljetuksiin sekä tietoon liittyvät riskit.

Sisäinen valvonta:

Sisäisen valvonnan ensisijainen tavoite on varmistaa, että organisaatio saavuttaa keskeiset tavoitteensa, resursseja käytetään taloudellisen tehokkaasti, riskejä hallitaan riittävästi ja raportointi kykenee tuottamaan riittävästi oikeaa tietoa päätöksen teon tueksi. Riskienhallinnan voidaan näin ollen katsoa olevan osa sisäistä valvontaa. (Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 125 ja HE24/2012, 4).

Leinon, Steinerin ja Wahlroosin (2005, 129 ja 131) näkemyksen mukaan riskienhallinnan organisointi ja vastuu ei kuitenkaan voi olla sisäisen valvonnan vastuulla. Sisäisen valvonnan tulisi pystyä säilyttämään riippumattomuutensa toimintojen arvioinnissa ulkoisen valvonnan tyyppisesti. Sisäinen valvonta voi ennemminkin arvioida riskienhallinnan tehokkuutta ja toimivuutta tavoitteiden saavuttamisen hallinnassa.

Liite 4: Haastattelun kooste

	Kaupunginjohtaja	Hallintojohtaja	Opetus- ja sivistys-johtaja	Tekninen johtaja	Palvelusuunnittelija/ Työsuojelupäällikkö	Kehittämisjohtaja
Tavoitetason määrittely Kuva 2	<ul style="list-style-type: none"> -Tämän hetken toteutuksella täytetään ulkoiset raportointivelvoitteet: Toiminta ei ole kovin järjestelmällistä. -Toimintaympäristö muuttunut 5 vuoden aikana radikaalisti ja mukaan tullut konserninäkökulma -Tavoite olisi hyvä asettaa pyramidin huipulle 	<ul style="list-style-type: none"> -Raportointi tapahtuu Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisesti. -Usein tarkastellaan vain oman toimialueen riskejä ja kokonaisnäkemys jää muodostamatta -Tavoite olisi hyvä asettaa pyramidin huipulle eli tulosten hyödyntämiseen päätöksen teossa 	<ul style="list-style-type: none"> -Keskeinen osa toteutusta on systemaattinen toimintatapa 		<ul style="list-style-type: none"> -Riskienhallintaa toteutetaan osana talouden ja toiminnan suunnittelua sekä osavuosikatsausta -Työsuojelun näkökulma tulisi olla osana kokonaisvaltaista tarkastelua -Tavoite olisi hyvä asettaa pyramidin huipulle 	
Riskienhallinnan organisointi Kuvat 3-5	<ul style="list-style-type: none"> -(Kuva 3) Erillisen riskienhallintapäällikön palkkaus on liian järeä toimintatapa meille. -Olisi hyvä, jos omasta organisaatiosta löytyisi henkilö, joka voi riskienhallintapäällikön tehtävät hoitaa -(Kuva 4) Ulkoinen konsultti maksaa 10 000 - 20 000 euroa. Liikaa. 		<ul style="list-style-type: none"> -Jos riskienhallintapäällikön tehtävät hoitava henkilö löytyykin omasta organisaatiosta, aiheuttaa se resurssipulan toisaalle. Tällöin joudutaan kuitenkin palkkaamaan lisäresursseja. 		<ul style="list-style-type: none"> - (Kuva 3) Jos riskienhallinta erotetaan normaalista esimiestyöstä, ei siitä tule kokonaisvaltaista. Jos vastuuhenkilöt eivät ole mukana, tulee toiminnasta päälle liimattua. 	

	- (Kuva 5) Maakuntauudistuksessa ollaan menossa siinä vaiheessa, ettei uusia yhteistyökuvioita voida tällä hetkellä miettiä					
Riskienhallinnan organisointi Kuva 6	<ul style="list-style-type: none"> - Miten tämä resurssoidaan johtoryhmän tehtäviin ja aikaan? Jonkun pitäisi olla johtoryhmästä henkilö, joka kokoaa kaiken tiedon. - Toteuttamisen tulisi olla koordinoitua ja järjestelmällistä. Raportoinnista jäätävä jälki. - Riskienhallinnan hyöty, jos jostain haitallista saadaan estettyä. Konkretiasta hyötyä. - Tämä tähän mennessä paras vaihtoehto (Kuva 6) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kokonaisuuden näkökulma saatava esiin. - Uusi toimintapa on löydyttävä. Ei saa olla liian raskassoutuinen kuitenkaan. - Tämä voisi olla hyvä toteutustapa, vaikka teettää hie-man lisätöitä (Kuva 6) 	- Tämä malli puoltaa sitä, että riskienhallinta olisi osa normaalia toimintaa. Resurssit (työ ja aika) silti löydyttävä.		- Johtoryhmän olisi hyvä keskustella merkittävimmistä riskeistä. Ei tehdä liian vaikeaksi, vaan otetaan tärkeimmät keskusteluun.	
Riskienhallinnan organisointi Kuva 7	<ul style="list-style-type: none"> - Ei erillistä riskienhallintaryhmää (Kuva 7) - Tästä johdettu idea: laajennettu johtoryhmä muutamalla asiantuntijalla 	- Laajennettu johtoryhmä hyvä idea. Mervi voisi toimia asiantuntijana ja koordinoivana henkilönä.		- Riskienhallinta osin huonosti hoidettu, mutta osa hoidettu hyvin. Teknisen toimien riskien asiantuntija voisi olla laajen-		

				netussa johtoryhmässä mukana. Vahvennettu johtoryhmä olisi hyvä ratkaisu..		
Horizontaalinen laajuus Kuva 8	<ul style="list-style-type: none"> -Jos kaikki toimittajat otetaan mukaan, tulee liian laaja ja reaktiivisuus kärsii. -Tytäryhtiöihin laajentaminen haastavaa, sillä osa asioista salassa pidettäviä -Osa toimittajista voitaisiin osallistaa riskienhallintaan, mutta ei oteta mukaan koordinoivaan ryhmään 	<ul style="list-style-type: none"> -Konserninäkökulma on olta-va vähintään mukana -Tytäryhtiöt ovat velvoitet- tuja raporttoimaan riskeistä tälläkin hetkellä 		<ul style="list-style-type: none"> -Toimittajista osan kanssa riskienhallintaa tehdään jo nyt -Osa toimittajista raporto- i riskeistä tälläkin hetkellä 	-Välimalli olisi hyvä: joitakin toimittajia olisi hyvä saada mukaan. Erityisesti keskeisiin riskeihin sidoksissa olevat toimittajat	
Vertikaalinen laajuus Kuva 9	<ul style="list-style-type: none"> -Alimpien tasojen riskit linkittyvät ylempien tasojen riskeihin ja toisinpäin. -Jos lähdetään heti miettimään koko kaupungin tasolta riskejä, mennään helposti SWOT-analyysimäiseen työskentelyyn eikä mietitä riittävän konkreettisesti -Olisiko helpoin tehdä toiminta- alueittain riskikartoitus, josta muodostetaan kokonaiskäsitys? 		<ul style="list-style-type: none"> -Voisiko lähteä liikkeelle kokonaiskuvasta: Johtoryhmä kartoittaa keskeiset riskit, jonka jälkeen ne valutetaan toiminta-alueille. Pilkotaan iso kuva siis pienemmiksi palasiksi. -Jos riskienkartoitus lähtee päälinjoista, voidaan se viedä 	-Sirpaleistakin (=toimintayksiköt) voi lähteä liikkeelle, jotta jokainen ymmärtäisi oman toiminnan riskejä. Toiminta-alueittain kerättäisiin sitten kokonaisuuden, josta johtoryhmä kerää koko kaupungin riskikokonaisuuden.	-Olisi hyvä ajatus, että johtoryhmä katsoo ensin keskeiset riskit. Mieluummin näin, kuin lähteä liikkeelle toimintayksikötasolta.	

	<ul style="list-style-type: none"> -Strategian päivitys käynnissä ja sieltä saadaan lähtölaukaus ja tavoitteet, joiden suhteessa kartoitus voidaan tehdä -Täytyy tehdä toimintasuunnitelma, miten tämä toteutetaan 		<p>vaikka toimintayksikö- kötasolle saakka.</p>	<p>-Toisaalta olisi hyvä miettiä johtoryhmän tasolla päälinjat joista lähdetään liikkeelle. Esim. strategiasta tavoitteet, joiden suhteessa jokainen toimintayksikkö miettii omat riskit</p>		
<p>Riskienhallinnan aika- taulukko Kuvat 10-12</p>	<ul style="list-style-type: none"> -(Kuva 10) Tämä ei sisällä seuranta eikä täytä kokonaisvaltaisuuden periaatteita (Kuva 10) -Tämä on lähinnä nykyistä mallia (Kuva 10) -Kuukausittainen seuranta on liikaa (Kuva 11) -Toisaalta reagointikyky menetetään, jos riskeistä puhutaan vain kvartaaleittain -Tehdään ns. Virallinen katselmus riskeihin kvartaaleittain ja tarvittaessa viikoittaisessa palaverissa esille, mikäli tarve 	<ul style="list-style-type: none"> -Kvartaaleittain tapahtuva johtoryhmä riskien seuranta -rytmi eli vaihtoehto 3 olisi hyvä (Kuva 12) -Jokaisen toimialajohtajan vastuulla olisi kuitenkin seurata oman alueen riskejä jatkuvasti ja ottaa ne puheeksi, mikäli aiheutta 			<p>-Johtoryhmän kokous on viikoittain, jossa voisi ottaa esille riskit, mikäli näyttää että on aiheutta. Muuten kvartaaleittainen seuranta riittää.</p>	

<p>Riskienhallinnan työskentelyn vaiheistaminen</p> <p>Kuvat 13-16</p>	<p>-(Kuva 13) ei ole riittävä, kun ei täytä kokonaisvaltaisuuden periaatteita</p> <p>-(Kuva 14) Tämä voisi olla paras vaihtoehto lähteä liikkeelle</p> <p>-(Kuva 15) Tämä malli ehkä paras vaihtoehto. Riskejä olisi mietitty toimialueilla ja näistä johtoryhmä muodostaa yhteisen näkemyksen.</p> <p>-(Kuva 16) Olisi hyvä että toimialoittainkin mietittäisiin riskeille toimenpiteitä. Olisi hyvä, että tieto olisi kasassa ja johtoryhmä voisi valita tärkeimmät riskit. Toisaalta tässä riskinä, että toimenpiteistä muodostuu tässä mallissa ns. toiveiden tynnyri ja johtoryhmästä tulee elin, joka hyväksyy ja hylkää toimenpiteitä. Edellinen vaihtoehto (Kuva 14) olisi parempi</p>	<p>-(Kuva 14) Toinen vaihtoehto olisi paras aloittaa</p> <p>-(Kuva 16) Kun saadaan toimintatavat sujuviksi, olisi hyvä tuottaa visuaalinen kuva tai kartta keskeisimmistä riskeistä. Kuvasta selviää yhdellä silmäyksellä tärkeimmät riskit.</p>				
<p>Riskienhallinta osaksi keskeisiä prosesseja</p> <p>Kuvat 17-21</p>	<p>-Riskienhallinnan on oltava osa perustoimintaa, ettei se jää tekemättä. Kun työ näkyy koko valmisteluorganisaatiossa ennen</p>					

	<p>päätöksentekoa ja strategiapro- sessia, niin homma toimii. Ei tarvitse tehdä erillistä toimin- toa tai kirjoittaa auki riskikar- toitusta päätösesitykseen.</p> <p>-Ei tehdä erillistä palikkaa pro- sesseihin, vaan riskienhallinnan on oltava saumaton osa toimin- taa.</p> <p>-Valiokunnan rooli voisi olla enemmän kuntatason riskeissä kuin yksittäisten riskien hallin- nassa. Yksittäisten riskien hal- lintaan virkamiehillä paras osaaminen, kun tuntevat oman toiminta-alueensa parhaiten.</p>					
Jatkotoimenpiteistä sopiminen	<p>-Tärkeää, että kirjataan tule- vaan kuntastrategiaan tehdään riskienhallinnan linjaukset</p> <p>-Seuraavassa talousarvio-oh- jeessa annetaan ohjeet riskien- hallinnalle suhteessa talousarvi- oon</p> <p>-Johtoryhmän seurattava sään- nöllisesti riskejä</p>	<p>-Päivitetään tarvittaessa hallintosääntöä</p> <p>-Riskikartoitus ja -analyysi on tehtävä, mutta itse ta- lousarvioon 2017 se ei enää ehdi</p> <p>-Talousarvion 2017 tavoit- teista toiminta-alueella mietitään riskit, joista koo-</p>				

	<p>-Kun aloitetaan riskikartoitus, oltava ohjeet, miten tehdään ja raportoidaan. Dokumentointi tärkeää.</p>	<p>taan koko kaupungin riskikartta. Talousarvion toteumaa voitaisiin seurata riskien avulla.</p> <p>-Talousarvion seurantaohjeeseen riskikartoituksen ja -arvioinnin ohjeet. Seuranta näiden suhteessa sitten.</p>				
--	---	--	--	--	--	--